HOUSE OF COMMONS
CANADA

SAFE, SECURE, SOVEREIGN: REINVENTING THE CANADIAN COAST GUARD

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chairman

March 2004

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

104-07483/

SAFE, SECURE, SOVEREIGN: REINVENTING THE CANADIAN COAST GUARD

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

Tom Wappel, M.P.
Chairman

March 2004

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIRMAN

Tom Wappel

VICE-CHAIRS

John Cummins
Bill Matthews

MEMBERS

Andy Burton
Rodger Cuzner
R. John Efford
Reed Elley
Georges Farrah
Ghislain Fournier
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
Hon. Shawn Murphy
Joe Peschisolido
Carmen Provenzano
Jean-Yves Roy
Gary Schellenberger
Paul Steckle
Peter Stoffer
Bob Wood

CLERKS OF THE COMMITTEE

Jeremy LeBlanc
Angela Crandall

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Alan Nixon
François Côté

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee has studied the Canadian Coast Guard and is pleased to report as follows:

TABLE OF CONTENTS

SAFE, SECURE, SOVEREIGN: REINVESTING THE CANADIAN COAST GUARD 1

INTRODUCTION 1

A failed merger 1

Current mandate of the Canadian Coast Guard 2

Changing worlds, new challenges 3

Who is guarding our coasts? 3

Offshore oil and gas production and increased maritime traffic 4

Climate changes and Canadian sovereignty in the Arctic 5

Implementation of new technologies 6

Scrutiny of Programs and Services 7

The Rescue, Safety and Environmental Response Program 9

Search and Rescue 10

The Canadian Coast Guard Auxiliary 11

Boating Safety 13

Environmental Response 15

Emergency Preparedness 21

Marine Navigation Services 22

Marine Services Fees and Icebreaking 22

Aids to Navigation: Lightstations 28

Navigable Waters Protection Program 32

Marine Communications and Traffic Services 32

Fleet Management 34

An Autonomous Canadian Coast Guard with an Expanded Mandate 42

LIST OF RECOMMENDATIONS 49

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 53

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 55

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 57

MINUTES OF PROCEEDINGS 59

SAFE, SECURE, SOVEREIGN: REINVENTING THE CANADIAN COAST GUARD

Introduction

On 30 January 2003, the Committee adopted the motion "that the Committee undertake a comprehensive study into the Canadian Coast Guard." The Committee began its study in June 2003, when it met with the Commissioner of the Coast Guard. In September 2003, the Committee met with officials from the various Coast Guard agencies and with parliamentarians while visiting Norway, the United Kingdom and Iceland. In the fall, the Committee held additional hearings with the Commissioner of the Coast Guard and with representatives of the commercial shipping industry, the Coast Guard unions, the Auditor General's Office, the Canadian Coast Guard Auxiliary, and a member of the Senate of Canada.

The Committee's commitment to a comprehensive study of the Canadian Coast Guard resulted in part from its February 2003 report on difficulties within the Canadian Coast Guard Marine Communications and Traffic Services (MCTS).[1] In February 2003, the Committee tabled its MCTS report, in which it recommended among other things, a considerable increase in funding for MCTS and an increase in the number of MCTS officers. The Committee's recommendations were for the most part rejected by the Government. Some of the observations, recommendations and information from that study has been included in the present report.

The present study was completed in the fall of 2003 and the Committee's findings and recommendations are detailed in this report, which concerns itself less with specific problems and more with the underlying cause of and cure for what the Committee believes to be a profound malaise at the Coast Guard.

A failed merger

In 1995, the Coast Guard was transferred from Transport Canada to the Department of Fisheries and Oceans (DFO). The merger of the Coast Guard with DFO was difficult and painful. Funding for both departments was significantly reduced in 1994 as a result of Program Review and the integration of two organizations with different structures and corporate cultures added significantly to the challenges faced. In the view of the Committee, the transfer of the Coast

[1] House of Commons, Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Canadian Coast Guard Marine Communications and Traffic Services*, Report, Ottawa, February 2003.

Guard to the Department of Fisheries and Oceans has been disastrous for the Coast Guard. The Coast Guard has virtually disappeared within DFO. The combined fleet has been reduced almost to half its pre-merger strength. The average age of the Coast Guard vessels is over 20 years. Almost half have less than five useful years of service left. Fisheries and the Coast Guard patrols have for all practical purposes been abandoned. The idea that great cost savings would be realized by merging the two fleets was, in our view, largely an illusion.

Current mandate of the Canadian Coast Guard

Since its first incarnation in 1962, the Canadian Coast Guard has changed significantly. The Canadian Coast Guard was originally established, in response to demands for a national marine service and a search and rescue service, similar to that of the U.S. Coast Guard, that could meet the needs of the fishing and commercial shipping industries. However the origin of Canadian government marine services in one form or another dates back to the creation of Canada in 1867. The establishment of a marine search and rescue branch was one of the main reasons for the creation of a Coast Guard in 1962. Another significant reason was the question of Arctic sovereignty and the need for a visible Canadian presence in the far north. Since its inception however, the Coast Guard has been chronically underfunded and has never had the resources to fully meet the goals it was intended to attain.

Unlike its U.S. counterpart, the Canadian Coast Guard is a civilian organization. As an organization within the Department of Fisheries and Oceans, the Coast Guard does not have an explicit mandate. However section 41 of the *Oceans Act* states that the Minister of Fisheries and Oceans is responsible for the Coast Guard services and that his powers, duties and functions in that capacity extend and include all matters relating to:

- Services for the safe, economical and efficient movement of ships in Canadian waters through the provision of
    - Aids to navigation systems and services,
    - Marine communications and traffic management services,
    - Ice breaking and ice management services, and
    - Channel maintenance;
- The marine component of the federal search and rescue program;

- Pleasure craft safety, including the regulation of the construction, inspection, equipment and operation of pleasure craft;

- Marine pollution prevention and response; and

- The support of departments, boards and agencies of the Government of Canada through the provision of ships, aircraft and other marine services.

The Commissioner states that the Coast Guard exists to support the Department of Fisheries and Oceans in the achievement of the first three of its five mandated objectives[2]:

- Protecting the marine and freshwater environment;

- Maintaining maritime safety; and,

- Facilitating maritime commerce and ocean development;

The Coast Guard also manages and operates the DFO fleet.

Changing worlds, new challenges

The next few years will bring new challenges to the Canadian Coast Guard, and the Committee is convinced the organization is not adequately equipped or financed to face these challenges. We see these challenges as coming from four main areas, each related to one or more Coast Guard programs. These areas are: first, Canada's marine and coastal security; second, the increase of maritime traffic; third, the development of offshore oil and gas production and Canada's preparedness for the prevention of an environmental disaster; and fourth, the preservation of Canada's sovereignty in the Arctic as climate changes opens the Northwest Passage to maritime traffic. In addition, the Committee believes that the access to new technologies makes the situation even more complex as these could be part of the solution, but the implementation of which would also represent an additional challenge for an organization that is already strapped for capital and operating funds.

Who is guarding our coasts?

September 11, 2001 has been described as the day the world changed. That was certainly true for North Americans who came to realize that North

---

[2] John Adams, *The Canadian Coast Guard National Institution, National Asset*, About Us, Canadian Coast Guard Web site, 7 January 2004.

America was vulnerable. Countries in many other parts of the world have however been living with the threat and reality of terrorism for decades.

North Americans have been forced to re-evaluate their approach to domestic security and safety. Yet, nothing has changed with the Canadian Coast Guard.

At a meeting with the Canadian Auto Workers union (CAW) representing Marine Communications and Traffic Services officers, the Committee was told that, with respect to the control of marine traffic, the only response to September 11 had been to increase the notification period for ships entering Canadian waters from 24 hours to 96 hours and that notice of this change in procedure had not been issued until a month after the attack[3].

Part of the problem is that no one agency is responsible for Canada's marine and coastal security. There is overlap; there is confusion; and there is denial of responsibility. The reality is that no agency wants to become the lead because there is no funding, coordination, or effective direction. As a result, Canada's security on its coasts, the Great Lakes, and the St. Lawrence Seaway is seriously compromised.

In an October 2003 comprehensive report on security, the Senate Committee on National Security and Defence concluded that our coastlines were the longest under-defended borders in the world. The Committee agrees.

Offshore oil and gas production and increased maritime traffic

Increasingly, the worldwide trend in oil and gas is to offshore production. Already about 60% of the world's oil and gas comes from coastal developments. Canada is no exception. The development of offshore oil and gas production on Canadian coasts began in the 1970s and an increasing number of offshore oil and gas fields are currently being considered for exploitation. Areas at various stages of interest, exploration, or development include the south coast of Newfoundland, the coastal waters of Cape Breton, the Gulf of St. Lawrence, the St. Lawrence estuary in Quebec and Hecate Strait (Queen Charlotte Basin) on the coast of British Columbia.

The offshore environment is frequently unpredictable and unforgiving and the trend to offshore development of oil and gas production has increased the

---

[3] Unlike the 24-hour notification period, the 96-hour notification period is not mandated by regulation. However, Transport Canada has drafted new comprehensive *Marine Transportation Security Regulations* that make reference to "96-Hour Pre-Arrival Information Requirements." The regulations should be in place by July 1, 2004 in order for Canada to comply with its international commitment to adopt the ISPS Code from SOLAS.

responsibilities of the Canadian Coast Guard in a number of ways including search and rescue, an increase in the volume of maritime traffic to be monitored and coordinated, frequently in environmentally sensitive waters, and the potential for oil spills leading to the need for a heightened level of environmental surveillance and response preparedness. Canada has been fortunate so far to avoid a major marine environmental disaster of this type in recent years but too often we get reminders of the tragic consequences of such accidents, the latest being the wreck of the *Prestige* in November 2002, which polluted the coasts of Spain and France.

Major spills are a threat; smaller so-called "mystery" spills are a reality. DFO estimates that approximately 80% of the oil-spill incidents cannot be attributed to a specific source. It is estimated that oil released at sea, whether from chronic operational discharges or accidental spills kills as many as 300,000 seabirds each year in the waters off Atlantic Canada.

Climate changes and Canadian sovereignty in the Arctic

If, as most scientists now believe, global warming is real, commercial shipping will increasingly choose to navigate Canada's Arctic waters, through the Northwest Passage. This route would be an economic alternative to the Panama Canal, reducing the Northern Europe-Northeast Asia voyage by roughly 4,000 nautical miles. If Canada does not maintain an effective presence, its sovereignty over its Arctic territories may be challenged. Canada will also have obligations under the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). The Committee finds it noteworthy that the Canadian Coast Guard was created in 1962 in part to assert Canada's sovereignty in the Arctic, specifically to support joint U.S. — Canada defence installations and to foster economic development.

Canada gained control of the territory between its continental land mass and the North Pole in 1880. The Canadian Department of Marine and Fisheries started conducting scientific expeditions of the region as early as 1884, and the sovereignty of Canada was proclaimed in 1903 with a cairn erected on Ellesmere Island. Captain J.E. Bernier proclaimed annexation of the entire Arctic Archipelago on 1 July 1909. Interestingly, despite the extent of Bernier's expeditions in the Arctic, he was never able to transit the Northwest Passage. This is ironic considering that the passage is now opening up as a potential maritime route. To this day, there has been a continuous Canadian presence in the region. Although not originally included in the mandate of the Department of Marine and Fisheries, icebreaking services have contributed to this presence.

In an address to the crew of an expedition lead by Captain Bernier, the then Minister of Marine and Fisheries (1902-05), the Honourable Raymond Préfontaine stated "the importance of the voyage... to the remote territories of the North to

enforce the laws of Canada and to affirm its rights to this territory."[4] A century later and despite many technological advances, the relevance of this statement in the current context is remarkable.

Implementation of new technologies

It is a commonplace statement that the implementation of new technologies represents a challenge for any organization. Nonetheless, integrating new technologies to current practices often entails new resources, increased funding and specialized training. A number of new technologies have helped, will help or could help the Coast Guard to fulfill its roles and responsibilities. However, with chronic underfunding and the consequent history of neglecting training for its employees, the Committee has serious concerns as to whether or not the organization will be adequately funded and staffed to meet this challenge, and will be able to take advantage of these new technologies.

One of the most positive developments in coastal surveillance in recent years is a new type of radar, the High Frequency Surface Wave Radar Surveillance (HFSWR)[5]. Despite the fact that the technology was developed in Canada, it was first deployed in U.S. and Australia. HFSWR has proven a valuable tool that is cost-effective in comparison to satellite surveillance or continuous aerial patrols. The federal government has committed to install several units at high vessel traffic approaches.

The Automated Identification System (AIS) could become an effective part of a multi-layered surveillance system which would also include the HFSWR. AIS is a two-way transponder system that broadcasts information such as a ship's name, course and speed. It uses Global Positioning System (GPS) technology and broadcasts on the marine VHF channels. The CCG has the mandate to build and operate the shore-based receiver component of the AIS system and develop a

---

4 Charles Maginley, *The Canadian Coast Guard, 1962-02*, St. Catharines, Ont., 2003, p. 24.

5 Unlike traditional shore-based microwave radar, HFSWR uses vertically polarized high-frequency electromagnetic signals that are not limited by the horizon but propagate along the ocean surface. This capability allows HFSWR to detect accurately and reliably surface vessels and low-flying aircraft at tactically significant ranges at low cost and in all-weather conditions.

capability for long-range vessel identification and tracking.[6] By the end of 2004, all ocean-going ships of 300 gross tonnage or more, cargo vessels of 500 gross tonnage or more, and all passenger ships entering Canadian waters will be required to have AIS on board. At this time, fishing vessels and other small vessels are not required to install a transponder, although the development of a cheaper one-way Class B AIS transponder could change that.

Others technologies that could benefit the CCG involve the use of drones and satellites. Drones (also known as unmanned aerial vehicles or UAVs) allow beyond-line-of-sight surveillance, and have been adopted for surveillance by many countries since the Americans first introduced them to the battlefield in the first Gulf War. Drones would be capable of scanning more than 500 kilometres off our coasts. Satellites have already been used by DFO. Indeed, dedicated satellite surveillance capability has allowed for example to track oil slicks from ships. This initiative involves RADARSAT[7] and its synthetic aperture radar technology and is a collaboration between the Canadian Space Agency, Environment Canada, Canadian Coast Guard, Transport Canada and the Department of National Defence.

Scrutiny of Programs and Services

Over the past several months the Department of Fisheries and Oceans has been undertaking a comprehensive process to review all of its policy and program activities.[8] According to Larry Murray, the Deputy Minister, this process, called the Departmental Assessment and Alignment Project (DAAP), begun in November

---

6 The federal government has promised millions over five years for the implementation of this system. The amount promised differs depending on the source of information. A government's press release dated January 22, 2003 says $37.5 million. The Commissioner mentioned $27.5 million in the following statement: "Other recent developments include the provision of up to $94.6 million over two years by the federal government for the refurbishment of our existing fleet and shore-based assets. The government has also announced that it will provide up to $27.5 million over the next five years for the implementation of an automatic identification system. This system will increase the federal government's awareness of marine activity within Canadian waters."(Adams, 49:11:25). A recent DFO news release dated March 5, 2004 confirmed the figure of $27 million as part of a $172.5 million five-year package of initiatives to enhance the security of Canada's marine transportation system and maritime borders. It would appear that there were no authorizations in the Main or the Supplementary Estimates (A) to this effect for 2003-04. The Supplementary Estimates (B) 2003-04 contained $3.3 million in operating expenditures for public security and anti-terrorism initiatives, and the Main Estimates 2004-05 contain $8.5 million in Capital Expenditures for Marine Navigation Services and $15 million more for Capital Expenditures for MCTS. It is not known whether the whole or any portion of this money will go towards the implementation of the AIS.

7 RADARSAT-1 is a sophisticated Earth observation satellite developed by Canada to monitor environmental change and the planet's natural resources. Launched in November 1995, RADARSAT-1 provides Canada and the world with an operational radar satellite system capable of timely delivery of large amounts of data. Equipped with a powerful Synthetic Aperture Radar instrument, it acquires images of the Earth day or night, in all weather and through cloud cover, smoke and haze. A lighter, cheaper and more capable version, RADARSAT-2, is expected to be launched in 2005.

8 Larry Murray, Deputy Minister, Fisheries and Oceans Canada, Committee *Evidence*, 12 June 2003.

2002, was expected to create possibilities for improving the Coast Guard operations. Under the DAAP, DFO was 1) pursuing all means to address short-term financial pressures and 2) undertaking a broader review to ensure that financial resources are allocated to DFO's highest priorities. The Committee, however, is convinced that the Coast Guard is not one of DFO's highest priorities.

In May 2003, DFO was selected as one of the first four federal departments to undergo Treasury Board's Expenditure Management Review Process (EMR), which is intended to ensure that all federal departmental policies and programs are reviewed on a five-year rolling basis.[9] The DAAP and EMR are complementary and run concurrently. Both were to be completed by the end of 2003.[10]

As part of the 2000 Strategic Plan and Phase I of the 2002 Departmental Assessment, which led to the DAAP, the Coast Guard had already proceeded to an in-depth examination of its programs and activities. According to the Deputy Minister, this had started before the DAAP and EMR processes. The Deputy Minister stated that initial results were recognized in the February 2003 Budget, which, as a result, provided an additional annual investment of $47.3 million over two years in the Coast Guard's fleet and shore-based infrastructure.

While awaiting the completion and conclusions of the DAAP and the EMR processes, DFO undertook a number of actions as a result of early discussions between the minister and the departmental management team. In June 2003, the DFO senior management team was reduced by 25% and the number of assistant deputy ministers was cut from eight to six. The Deputy Minister explained to the Committee that this change would "lead to greater policy and program coherence." He added that "obviously tight alignment between our policies and programs is critical and will help to enhance our services to Canadians."[11] A second organizational change took place at the end of June 2003, when, as recommended by the Auditor General, the regional directors of the Canadian Coast Guard were made directly accountable to the Commissioner. The regional directors had previously reported to the DFO regional directors general.

Representatives of the CAW expressed their concerns about the DAAP to the Committee. Although the process was intended to define the Coast Guard deficiencies and needs, they feared that it had turned into another "budget slashing exercise." It would seem from a comment of DFO's Deputy Minister that this fear might be justified:

---

9 In fact, the Treasury Board Secretariat Web site indicates that the ongoing Expenditure and Management Review of all non-statutory government programs will be performed over a three-year cycle.

10 As of January 21, 2004, there is no indication that these processes have been completed.

11 Larry Murray, Committee *Evidence*, 12 June 2003.

> Over the past number of weeks we have made considerable progress on the first objective. During this period I asked our senior management team to identify all short-term savings opportunities that would enable us to live within our budget while this broader review is completed. I asked them to do this in a way that attacked overhead and not the services we provide to Canadians.[12]

Whether related or not, it was reported in the media in January 2004 that DFO was planning to cut as many as 600 jobs across the country, as a consequence of a budget overrun of $52 million. The Committee presumes that these cuts would affect DFO across the board, including the Coast Guard

In an open letter to DFO employees, the Deputy Minister stated that there was no plan to lay off 600 people. Mr. Murray promised that the department would do the "utmost to minimize impacts on DFO staff to the greatest extent possible" by not filling jobs left vacant through normal attrition and by hiring fewer term, casual, and student employees.[13]

In the Committee's view, the Deputy Minister's letter tends to confirm the CAW's opinion of the the DAAP.

The Rescue, Safety and Environmental Response Program

The Rescue, Safety and Environmental Response (RSER) Program of the Canadian Coast Guard is an essential element of the strategy of the organization to carry out its mandate. This broad program includes search and rescue, boating safety, environmental response, and emergency preparedness.

The Coast Guard Search and Rescue team monitors for and rescues mariners in distress. It is also responsible for the coordination of the Coast Guard Auxiliary. Search and Rescue has a fleet that includes 40 small vessels and lifeboats, a number of inshore rescue boats, two air cushion vehicles and a few larger multi-tasked ships.

The Office of Boating Safety is intended to work in partnership with boaters to ensure safe boating. The office provides marine safety information and advice, and implements standards for boats and safety equipment such as personal flotation devices. It also cooperates with regional and national recreational boating advisory councils to improve boating safety.

---

12 Ibid.

13 Larry Murray, Deputy Minister, Fisheries and Oceans Canada, *Clarification regarding recent media reports*, Ottawa, 22 January 2004, www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2004/ma-am01a_e.htm.

The RSER program also keeps the marine environment safe by monitoring and cleaning spills. The Environmental Response team monitors and responds to marine oil spills and chemical emergencies, initiates and supports new spill response methods and technology, and develops and refines standards that improve Canada's preparedness and response regime.

Search and Rescue

Safety at sea is the Coast Guard's primary role, within which, search and rescue is a major component. The establishment of a search and rescue service was at the origin of the creation of a Coast Guard about 40 years ago. The service is now a component of the broader Coast Guard's Rescue, Safety and Environmental Response (RSER) Program. The Search and Rescue (SAR) team monitors for and rescues mariners in distress. These include the detection of maritime incidents and, with the assistance of the Department of National Defence, the co-ordination, control and conduct of SAR operations in marine SAR situations within Canadian areas of federal responsibility; the provision of marine resources to help with air SAR operations as necessary; and, when and where available, the provision of SAR resources to assist in humanitarian and civil incidents within provincial, territorial or municipal areas. The SAR team is also responsible for the coordination of the Coast Guard Auxiliary. Search and Rescue has a fleet that includes 40 small vessels and lifeboats, a number of inshore rescue boats, two air cushion vehicles and a few larger multi-tasked ships.

DFO measures the effectiveness of SAR operations as the percentage of life saved over the number of lives at risk or in distress situations. Since 1997, this percentage has been above 96%. However, according to witnesses, the reality is that, on the water, the achievement of this kind of result is increasingly difficult. The Committee was told that SAR capacity on the East Coast is limited to two large, and another part time, (1100 class) vessels. The Department is increasingly dependent on small, inshore, 4-man cutters. Although they have a 250-mile range, they do not have the capacity to take on the crew of an ocean-going tanker or cargo vessel. The 1100 class vessels were a good purchase originally. They are by now at least at mid-life. They are not being properly maintained and their current state is "deplorable."[14] Mr. Michael Wing, President of the Union of Canadian Transportation Employees told the Committee that:

> Over the past 14 months, two high-profile incidents have highlighted the fact that these cuts not only affected programs that would be considered secondary, but those that go to the very core of what the coast guard stands for: search and rescue. The latest incident happened at Anticosti Island, where a distress call was sent out, and no one was there to respond. Two men drowned as a result of the lack of patrolling vessels in this area. The other tragic incident was the sinking of the *Cap Rouge II* in British Columbia.

---

[14] John Fox, Committee Evidence, 9 October 2003.

> The cancellation of the dive team directly affected the ability of the coast guard to respond and react appropriately to the situation at hand.[15]

On the West Coast, delays in the procurements of a refurbished/new SAR hovercraft in 2002 have lead to a situation where the federal search and rescue program may not be able to fully meet its responsibilities in the shallow waters surrounding metropolitan Vancouver. The Vancouver International Airport depends on the Coast Guard to provide round-the-clock hovercraft search and rescue services on the tidal flats of the Fraser River estuary adjacent to the airport. In June 2003, the Deputy Minister, Mr. Larry Murray, told the Committee that the procurement process to acquire a second hovercraft as a temporary replacement was underway. Mr. Murray informed the Committee that the long-term procurement of a permanent replacement was also underway.[16]

The Canadian Coast Guard Auxiliary

The Canadian Coast Guard Auxiliary (CCGA) is made up of almost 5,000 volunteers in five regional associations,[17] who donate their time and make their vessels available to provide assistance to the Canadian Coast Guard in two main areas of responsibility: Search and Rescue and the promotion of Safe Boating. The Auxiliary was established in 1978, originally as the Canadian Marine Rescue Auxiliary. It became the Canadian Coast Guard Auxiliary in November 1997.

The role of the Auxiliary volunteers in marine search and rescue is crucial. Each year, the CCGA assists in about 1700 SAR incidents[18] (about 25% of all maritime SAR incidents in Canada) and saves approximately 200 lives across Canada.

The Auxiliary's other main priority is to minimize the loss of life and property at sea by preventing SAR incidents before they occur. CCGA volunteers conduct an average of 3,000 yearly courtesy checks on pleasure craft and attend over 500 boat shows and public events to inform the public on safe boating practices. The CCGA has also developed a safe boating course, approved by the Coast Guard, and is a certified provider of the Pleasure Craft Operator Card program.

Under a five-year Contribution Agreement signed in 2002 and in effect until 2007, DFO provides the CCGA with $4.5 million per year, which provides:

---

15 Michael Wing, Committee *Evidence*, 9 October 2003.

16 Larry Murray, Committee *Evidence*, 12 June 2003.

17 Pacific, Central and Arctic, Quebec, Maritimes, and Newfoundland.

18 The CCGA was involved 2,120 taskings to SAR incidents in 2002.

- Funding for administrative, organizational and insurance costs of the five regional CCGA associations;

- Funding for reimbursement of out-of-pocket expenses incurred by Auxiliary members participating in authorized SAR activities; and

- Support by the Coast Guard personnel including training and basic SAR equipment.

In return the Auxiliary provides:

- Vessels to augment the capability of existing Coast Guard SAR vessels;

- Volunteers to assist and participate in SAR prevention activities; and

- Volunteers to participate in other marine related activities such as SAR training courses and small craft courtesy examinations.

The Committee was impressed not only by the presentation made by the Auxiliary, but also by the contribution it makes to the safety of our waters. The service that the Auxiliary provides to the Canadian public is invaluable, not just in the time and effort but also in terms of the intimate knowledge of its members of local waters and conditions, factors which contribute greatly to the success of SAR missions. In 2002, members of the CCGA contributed over 122,000 volunteer hours with a direct value of over $4.5 million in wages.[19]

These numbers tell only part of the story. The Auxiliary in fact saves the Canadian taxpayer millions of dollars annually by providing an essential SAR service at a fraction of the cost that it would to provide full-time Coast Guard units. A recent study conducted by DFO Review Directorate concluded that for each dollar invested in the Canadian Coast Guard Auxiliary, the Department received over $37 worth of services.[20] The calculation was based on what it would have cost the Coast Guard to have full-time crews and dedicated vessels in place of the Auxiliary.[21]

---

19 Personal communication, François Vézina, Manager, Canadian Coast Guard Auxiliary, National Office, 12 December 2003.

20 Fisheries and Oceans Canada, Review Directorate, *Canadian Coast Guard Auxiliary Evaluation*, Project Number 60263, Ottawa, 31 March 2003.

21 The value of the private and community-owned vessels made available to the Canadian Coast Guard is over $300 million.

According to Harry Strong, Chief Executive Officer, the Auxiliary is currently facing two significant challenges: an expansion of SAR coverage; and increases in its insurance premiums, both of which will increase its costs. Increased maritime activity is expected in northern and remote waters as a result of increased fishing, eco- and adventure-tourism, cruise ship travel, and commercial shipping. According to the Auxiliary, various assessments have indicated that the most cost effective way to provide SAR services in remote areas such as Nunavut is to train local populations on how to conduct SAR operations by implementing of Auxiliary units in these areas. However language, climate, geography, distance, and communications all present challenges, which will greatly add to the cost of establishing and operating auxiliary units in the north.

The Auxiliary provides basic insurance coverage that includes hull and machinery protection for vessels and indemnity and group accident for its members. Since September 11, 2001, the Auxiliary's insurance premiums have increased 75% from $425,000 in 2001 to approximately $745,000 in 2003. The Auxiliary has been forced to curtail other programs to cover this increase. The future cost of insurance is, however, expected to be stable.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada, through the Canadian Coast Guard, continue to support the Canadian Coast Guard Auxiliary; and

That, funding to the Auxiliary be increased, at a minimum, to meet the cost of higher insurance premiums.

Boating Safety

Recreational boating is the leisure activity of choice of a large number of Canadians, with many as 2.7 million boats and between 7 and 9 million boaters. In fact, recreational boaters are the largest client group that the Coast Guard serves. According to the Canadian Yachting Association, the recreational boating community has more vessels, a greater number of participants, and a larger economic impact than any other group.[22]

In 2001, recreational boating generated approximately $7.1 billion of GDP in Canada and created approximately 84,000 fulltime equivalent jobs. In excise taxes

---

[22] Michael Vollmer, Vice President, Canadian Yachting Association, Brief to the Committee, November 2003.

on fuel and federal sales taxes alone it contributes more than $100 million to government revenues.

Recreational boating can, however, be a potentially unsafe activity and, each year between 100 and 200 people lose their lives in boating related accidents across Canada. It is estimated that there are a further, 6000 unreported non-fatal incidents involving actual, or the risk of, serious personal injury and property loss. The Canadian Safe Boating Council has published a study[23] that suggests the cost of boating drowning deaths each year in Canada exceeds $80 million.

The Office of Boating Safety provides essential prevention programs that help to reduce these incidents. For example, promotion of the use of personal flotation devices (PFD) and awareness of the effects of boating while under the influence of alcohol can lead to a significant decrease in fatality rates. One-third of boating fatalities are associated with alcohol, and studies have shown that approximately 90% of all drowning victims were not wearing a PFD. In the period between 1992 and 2002, the number of boating fatalities per 100,000 licensed boats has decreased by 58%.[24]

The Competency of Operators of Pleasure Craft Regulations[25] were introduced in 1999 to require that the operators of powered pleasure craft meet proficiency standards. Operators of powered pleasure craft had until September 15, 2002 to demonstrate proof of competency.[26] The Coast Guard's Office of Boating Safety is responsible for overseeing the implementation of these regulations. According to the Auditor General,[27] however, it relies almost completely on third parties, such as the police, the Coast Guard Auxiliary, the private sector and non-governmental organizations to educate boaters and to ensure compliance.

The program has been plagued with problems. In some cases it has been difficult for operators to take the competency test and boaters have sometimes not been able to obtain the safe boating guide booklets before taking the test. In other

---

23 Philip Groff and Jennifer Ghadiali, *Will it Float? Mandatory PFD Wear Legislation in Canada, A Background Research Paper*, prepared for the Canadian Safe Boating Council, Smartrisk, Toronto, 2003, p. 9.

24 Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the period ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, p. 39.

25 Made pursuant to section 562 of the *Canada Shipping Act* (R.S. 1985, c. S-9).

26 Section 5 of the *Competency of Operators of Pleasure Craft Regulations* (SOR/99-53) contains the transitional provisions and reads: "Subsections 3(1) to (3) and section 4 apply (*a*) beginning on September 15, 1999, to a person born after April 1, 1983 who operates a pleasure craft; (*b*) beginning on September 15, 2002, to a person born before April 2, 1983 who operates a pleasure craft that is less than 4 m in length; and (*c*) beginning on September 15, 2009, to a person born before April 2, 1983 who operates a pleasure craft of any length."

27 2002 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 2, p. 20.

cases it has been too easy for operators to obtain the competency card without demonstrating competency.

The Auditor General and others have pointed out that the Office of Boating Safety does not maintain records of who legally has a competency card and is therefore unable to determine how many boaters are certified or the extent of compliance with competency requirements.

In the view of the Committee, the issue comes down fundamentally to the fact that the Office of Boating Safety does not have adequate resources to implement this important program. The Canadian Yachting Association states that there is no A-base funding for the Office of Boating Safety, the key contact point for the boating community. According to the CYA, DFO, in response to requests urging support for essential Coast Guard services, will only assert that funding will be maintained at the previous year's level. According to the December 2002 Report of the Auditor General, base funding of the Office of Boating Safety was $3 million but expenditures over the previous three years had ranged from $7 million to $10 million, with the difference covered by reallocation of funding from other DFO and Coast Guard budgets.

The Yachting Association also voiced its fears that the Coast Guard is currently contemplating the complete cessation of its accident prevention programs and that its vessel identification system, used in SAR and enforcement activities, is threatened with termination. Nevertheless, while the boating community feels it has been ignored at the Departmental level, it continues to have good relations with the Coast Guard and will continue to support its activities.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada, through the Canadian Coast Guard, guarantee stable, long-term A-base funding for the Office of Boating Safety at a level fully sufficient for it to meet its responsibilities.

Environmental Response

The Coast Guard has the mandate to monitor and respond to marine oil spills and chemical emergencies. It has the largest federal inventory of marine pollution control equipment in Canada. Marine pollution prevention involves several federal departments in addition to DFO: Transport Canada, Environment Canada, Justice Canada and National Defence. The partnership between Environment Canada, Transport Canada and the Canadian Coast Guard, was

formalized through a July 2002 Memorandum of Understanding (MOU) in Atlantic Canada, and will be expanded nationally in the coming year.[28] The partnership aims at combining efforts on surveillance and enforcement to increase prosecutions and minimize impacts of oil discharges. In recent years, the federal government has also entered into partnership with the private sector based on the principle of polluter responsibility which asserts that the industry must be accountable for taking adequate preventative actions and for ensuring that effective response plans are in place. The obligation of the federal government is to assure that the public interest is satisfied. The Committee believes that the federal government has failed.

The incident with the *Tecam Sea* illustrates precisely this failure and why there has to be a primary authority charged with the protection of the environment in Canadian waters.

On 8 September 2002, RADARSAT spotted a 116-kilometre oil slick, 70 kilometres south of St. Pierre.[29] The Canadian Coast Guard in St. John's once notified, responded with a surveillance airplane and confirmed that the only ship in the vicinity of the spill was the *Tecam Sea*, a Panamanian-owned, Bahamian-registered ship operated by a Greek company en route to Gibraltar from the Gulf of St. Lawrence.

---

[28] This Memorandum of Understanding (MOU) was signed by the Regional Directors Generals of Atlantic Canada for the three concerned departments between May and July 2002, roughly two months before the incident of the *Tecam Sea*. The MOU sets out the responsibilities (legislative and other) of each party, discuss issues of management, coordination and enforcement. It also includes an investigation protocol with a section on conflict resolution between the parties. Transport Canada is recognized as the lead department for ship source oil pollution matters. However it is also recognized that Environment Canada has an equivalent responsibility to conserve migratory bird population and prevent environmental damage where ship source oil pollution is concerned. Fisheries and Oceans Canada (Canadian Coast Guard) is the lead department for cleanup (and emergency) response to pollution incidents from vessels and marine mystery discharges and spills. Under the Coast Guard's leadership, Canada's national oil spill preparedness and response system brings together components of industry, the provinces, and other federal agencies to protect Canada's marine environment.

The three departments have legislative responsibilities for the *Canada Shipping Act* and regulations promulgated pursuant to the Act to enforce International Conventions to which Canada is a signatory, including the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/7 8), the *Fisheries Act*, the *Canadian Environmental Protection Act*, and the *Migratory Birds Convention Act*, 1994, which supports the Canada-United States Migratory Birds Convention Treaty of 1916. The department who has legislative responsibility should be consulted before action is taken by another department for the laying of charges, prosecution efforts and decisions. Given its responsibilities under the *Canada Shipping Act*, Transport Canada is recognized as the lead department for the investigation of all ship source oil pollution matters. However, investigations should be pursued on the specific facts of the case with a view to identifying all appropriate legislation under which charges may be laid. For example, all ship spills where there are no reports of affected wildlife or that occur outside areas frequented by migratory birds will be investigated by Transport Canada, while ship spills in areas frequented by migratory birds will trigger consideration of a joint investigation.

[29] The use of the Canadian Space Agency's cutting edge surveillance technology to detect oil discharges was part of a six-month trial period that lead to the development of a three year national pilot project covering both west and east coasts beginning in 2003-04.

The *Tecam Sea* incident occurred only a few days following the beginning of a six-month project for the use of satellite technology for environmental monitoring, and a couple of months after the signature of a the MOU between DFO, Transport Canada and Environment Canada for cooperation to reduce illegal oil pollution in Atlantic Canadian waters.

Environment Canada officials took over and sought technical expertise from Transport Canada. Once reached, Transport Canada refused to get involved. In the meantime, Environment Canada arrested the *Tecam Sea* and charged the captain, chief engineer and the company with dumping oil into Canadian waters. Six charges were laid under the *Fisheries Act*, the *Migratory Birds Convention Act*, and the *Canadian Environmental Protection Act*, and two charges under the *Canada Shipping Act*. The charges under the *Migratory Birds Convention Act* had never been used in similar cases. The vessel, the captain and the chief engineer were released on bail.

Together with satellite imagery and Coast Guard surveillance, evidence of large discharge of oil through the oily water separator was found and the Chief Engineer could not account for nearly 15,000 litres of used oil. Nevertheless, in April 2003, the Department of Justice and Transport Canada dropped all charges in Newfoundland and Labrador Provincial court. Transport Canada declined to be involved in the prosecution based on legal advice. Justice Canada questioned whether Environment Canada had the authority to arrest the captain and direct the ship to port.

Commissioner Adams told the Committee that "in fact, the decision not to prosecute, obviously, is very much a recommendation from the Justice Department. The prosecutions are not the Coast Guard responsibility; they're the responsibility of the Ministry of Transport in conjunction with the Ministry of the Environment."[30] Commissioner Adams was hopeful that despite "challenging times", the recently formalized MOU between the Coast Guard, Environment Canada, and Transport Canada would allow them "to work more closely together to adopt a common approach with respect to attempting to be more vigilant and more effective in our prosecutions."[31] Clearly, the interdepartmental agreement formalized in the MOU failed its first test.

It is still not clear to this date why the federal government dropped the charges against the *Tecam Sea*. The Committee views this as a shameful incident and points out that the MOU was signed at least two months earlier, to prevent this kind of bureaucratic turf war. The Committee also believes that it was incumbent on the federal government to explain publicly why dropping the charges was the

---

30 John Adams, Commissioner of the Canadian Coast Guard, Fisheries and Oceans Canada, Committee *Evidence*, 25 September 2003.

31 Ibid.

appropriate course of action. Failure to account publicly for this decision suggests that Canada is not serious about protecting the marine environment.

Newfoundland and Labrador Environment Minister Robert Mercer appeared before the Committee on May 7 in St. John's at which time he discussed his concerns on the potential threat of oil spills and bilge dumping and the need for more prevention and preparedness. Minister Mercer had also written his federal counterpart, Environment Minister David Anderson, seeking answers to the federal justice department decision, which at the time of the hearing he had not received.

This incident and the response send out the wrong message: that Canadian waters can be polluted with impunity. What is needed is an organization that has the capacity both in technical and human resources to conduct the surveillance to detect environmental incidents, to collect evidence that will stand up in court and to interdict and arrest offenders when required. This means, most importantly, an organization that has the explicit authority and mandate to act. In the view of the Committee, this organization should be the Coast Guard. Since the Coast Guard will be Canada's eyes and ears on the water, it is clearly in the best position to detect incidents of this type. With a mandate for the security, safety and sovereignty of Canadian waters, logic dictates that the Coast Guard should be the organization to follow through up to the point where a case is turned over to the Crown for prosecution.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada establish the Canadian Coast Guard as the lead federal agency among the several federal departments involved in marine pollution prevention.

Nonetheless, Transport Canada has successfully prosecuted marine pollution offenders for discharging oily substances into Canadian waters. The *Canada Shipping Act* is the enabling statute for the prosecution of offences in terms of oil and oily mixtures discharges at sea. The *Oil Pollution Prevention Regulations* were issued under the previous version of the *CSA* (R.S. 1985) under the sections 656, 657, and 658. The new *Canada Shipping Act* (2001) and particularly Part 9 on Pollution Prevention — Department of Transport sets out the nature of the prosecutable offences and applicable punishment. A maximum fine of $1 million has been set. The *Canadian Environmental Protection Act* (1999) also addresses the matter of waste disposal at sea, and section 35 of the *Migratory Birds Regulations* under the *Migratory Birds Convention Act* deals with deposition of oil, oil wastes or any other substance harmful to migratory birds in any waters or any area frequented by migratory birds.

In the Atlantic Region, marine polluters were prosecuted for ten pollution incidents with fines totalling $437,500 between January 2002 and June 2003. Charges were laid under the *Canada Shipping Act* (CSA) for violation of unlawfully discharging an oily substance into Canadian waters. These incidents range from small quantities spilled from vessels while at berth to incidents in open water with quantities up to approximately 4,300 litres. In this latter case the owner was required to cover the $80,000 expended by the Canadian Coast Guard for the cleanup for the approximately 4,300 litres of discharged pollutant under the polluter pays provisions of the *Canada Shipping Act*. The largest fines in Canada issued to marine polluters have been $125,000 (CSL *Atlas*[32] and MV *Baltic Confidence*[33]).

Until February of 2002, when the Philippine-owned *Baltic Confidence* was fined $125 000 for dumping bilge off the Nova Scotia coast in 1999, the largest fine ever levied by a Canadian court for offshore pollution was $40,000. And the average was $10,000 or less. In the United States and Europe, fines of $1 million or more have already been imposed, making Canada seem like a comparatively safe place to pollute. Although the *Canada Shipping Act* (2001) provides for fines up to $1 million and potential jail terms, ships continue to discharge their oily waste. Moreover, the new Act has yet to come into force because of the lengthy review of all the related regulations, now in its third year.[34] Currently, there are no minimum fines and maximum fines under the old *Canada Shipping Act* (R.S. 1985) are set at $250,000.

---

32 As part of the judgement, a portion of the fine will be directed to the Government of Canada's Environmental Damages Fund (EDF). Funds collected through the EDF support research and other activities that attempt to lessen the impact of marine pollution in the area in which it occurred. On March 6, 2002, Transport Canada initiated an investigation after the M/V CSL Atlas was sighted, on route from Point Tupper, Nova Scotia to Brunswick, Georgia, by a Department of Fisheries and Oceans surveillance flight in the act of illegally discharging an oily substance approximately 80 nautical miles south of Halifax in an area that is known to be frequented by sensitive marine wildlife.

33 On December 22, 1999, Transport Carada initiated an investigation after the M/V Baltic Confidence was sighted by both a Canadian Coast Guard (CCG) helicopter and a private aircraft, illegally discharging an oily substance in Canadian waters approximately 85 nautical miles south-west of Halifax. This area is known to be heavily populated by seabirds during this time of the year. The vessel was observed and photographed trailing an oily slick of more than 20 nautical miles. The Coast Guard helicopter crew recorded the incident and reported it to Transport Canada. The vessel, en route to Tampa, Florida, was boarded at the request of Transport Canada by U.S. Coast Guard inspectors upon its arrival on December 30, 1999. Relevant evidence, including the pollution control documents, was obtained and forwarded to Transport Canada to assist in its investigation.

34 The *Canada Shipping Act* (CSA) is the principal legislation governing the activities of Canadian ships and foreign ships in Canadian waters. CSA is currently one of the oldest Acts in Canada and is attended by more than 100 regulations. The new Act is a streamlined and modernized version of the old one and will come into force when the regulations attached to the old Act have undergone a similar change. Responsibility for this process is shared between Transport Canada, Marine Safety and the Department of Fisheries and Oceans, Canadian Coast Guard. The implementation of the regulatory reform will proceed through two phases.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 4

That the Canadian Coast Guard be given all the necessary resources and powers to conduct surveillance and collect evidence necessary for the effective prosecution of contraventions of Canadian marine anti-pollution laws in order to deter would-be polluters.

The Committee further recommends:

RECOMMENDATION 5

That the Attorney General of Canada instruct federal prosecutors involved in marine pollution cases to bring to the attention of the court, prior to sentencing, the total cost to the Canadian taxpayer of investigating and prosecuting the offence.

The Committee also recommends:

RECOMMENDATION 6

That, as a matter of priority, the Governor in Council expedite the regulatory reform under the new *Canada Shipping Act, 2001* in order that it come into force as soon as possible.

DFO confirms in its last two departmental performance reports[35] that "between 74% and 88% of observed oil spill incidents cannot be attributed to a specific source and are considered mystery spills." DFO documentation claims that the Coast Guard maintains a considerable preparedness capacity. However, representatives from the unions informed the Committee that RSER groups have been whittled down to practically nothing, and that the Coast Guard does not have the resources to adequately investigate and pursue or take care of these issues.[36]

The effects of "mystery spills" on Canadian wildlife are tragic. According to Minister Robert Mercer before the Committee:

---

[35] Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the Period Ending March 31, 2002*, Ottawa, November 2002, p.37; and, Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the Period Ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, p. 30

[36] John Fox, President, Union of Canadian Transportation Employees, Committee *Evidence*, 9 October 2003.

> Our coasts are highly vulnerable to oil pollution. Ongoing losses of seabirds to oil in the waters off our coast have been documented since 1984. It is estimated that each year off our south coast alone, we lose some 100,000-plus seabirds to oil in the sea. That's 100,000-plus seabirds. That's roughly comparable to the loss of seabirds as a result of the Exxon Valdez spill some years ago.

In fact, scientific studies suggest that more than 300,000 birds die each year as a result of ships deliberately dumping a mix of water and oil waste from their engine-room bilge.[37] More conservative estimates indicated that a minimum of 60,000 to 100,000 seabirds is killed off the southeastern coast of Newfoundland during each winter season.[38] The Grand Banks of Newfoundland is the most important wintering ground for seabirds in the North Atlantic.

According to Environment Canada, Atlantic Region, increased surveillance, effective enforcement and higher fines should solve this chronic problem. Aerial pollution surveillance in Canada's exclusive economic zone off the Atlantic coast — which covers an immense area — averages about 400 hours per year, compared to 14,000 hours in Australia, and nearly 2,000 hours in California.[39]

Emergency Preparedness

The Canadian Coast Guard's goal of maintaining maritime safety includes emergency preparedness in the marine and the freshwater environments as one of its roles and responsibilities. This would include the possibility of a disaster at an airport on or near the water, such as Vancouver International Airport. This Coast Guard responsibility implies the existence of a response plan, measure, procedure or arrangement for dealing with an emergency. This plan ought to be subject to ongoing revision and updating, must incorporate measures including the positioning of response equipment, its maintenance and testing, and provisions for environmental effects monitoring. An evaluation of the effectiveness of the response must also be done regularly.

The southern Gulf of St. Lawrence, the coast of Nova Scotia and the southern coast of Newfoundland, in addition to being productive fishing areas, have experienced increased maritime traffic in part because of the development of the offshore oil and gas production. Thus, the Committee understands the

---

[37] Francis K. Wiese, *Ph.D. Thesis*, Memorial University of Newfoundland, 2002, p. 239, cited in Environment Canada, Atlantic Region, *The Impact of Oil at Sea on Seabirds in Atlantic Canada*, Internet site, www.ns.ec.gc.ca/boas/impact_e.html, 18 November 2003.

[38] Fisheries and Oceans Canada, Newfoundland Region, *Prevention of Oiled Wildlife Steering Committee Report "The Solution"*, News Release NR-N-02-25, St. John's, 17 September 2002. The numbers identified in the Prevention of Oiled Wildlife (POW) Project, Phase I report are believed to be conservative due to limitations in the existing data at the time of the report.

[39] Environment Canada, Atlantic Region, *Birds Oiled at Sea*, Internet site, www.ns.ec.gc.ca/boas/index_e.html, 18 November 2003.

concerns expressed by many over the risk of a major environmental disaster such as the wreck of the *Prestige* along the coasts of Galicia in November 2002. In spite of various prevention measures in place, there is still a very high risk of a major oil spill on all our coasts.

According to former Newfoundland and Labrador Environment Minister, Robert Mercer, the province is not comfortable with the state of preparedness to respond to a major oil spill off the coast of the province.[40] The terms of reference of the emergency preparedness plan do not include consideration of requirements to address the risks identified. A mere 15% of the Coast Guard's national emergency response program resources are located in Newfoundland-and-Labrador. Minister Mercer judged this level unacceptably low, considering the level of risk. Moreover, the present emergency preparedness regime in Canada has been in place for more than 10 years and may no longer be fully appropriate. Immediate and effective responses and management in anticipation of a disaster have to rely on sound and practical protocols to be in place between the provincial and federal governments. The Committee agrees with Minister Mercer that there is a need to have a review and an update of our emergency preparedness to marine environmental disaster.

Commissioner Adams tried to re-assure the Committee. Although concerns with respect to a catastrophic problem on our coasts are understandable, the Coast Guard is committed to a proper assessment of the risks, particularly on the south coast of Newfoundland, mostly because of the amount of oil moving in Placentia Bay from the platforms.[41] The Committee, however, is not re-assured.

Marine Navigation Services

Marine Services Fees and Icebreaking

Cost recovery for the Coast Guard services in the form of Marine Services Fees and Icebreaking Services Fees has been a long-standing irritant for Canada's commercial shipping industry, which believes that the fees undermine its competitive position.

Marine Services Fees (MSF) were introduced on June 1, 1996 as the Coast Guard's response to a 1994 decision of the federal government to make cost recovery a priority for departments and government agencies. As the *Oceans Act*,[42] which provides the legislative authority for the MSF, did not come into force

---

40 Robert Mercer, Minister of the Environment, Newfoundland and Labrador, Committee *Evidence*, 7 May 2003.

41 John Adams, Committee *Evidence*, 25 September 2003.

42 Section 47 of the *Oceans Act* gives the Minister the authority to fix fees for the provision of services under the Act.

until January 31, 1997, the MSF were initially implemented under the *Financial Administration Act.*[43]

The Coast Guard planned to apply the MSF initially to aids to navigation, which represented $98 million of its total cost[44] (estimated at $181 million for 1995-96) of providing services to commercial shipping. Services covered included short-range aids to navigation (SRAN), long-range aids to navigation (LRAN), vessel traffic services (VTS). The fee was to be extended to include icebreaking services to commercial shipping, which accounted for the remaining $83 million, in time for the 1996-97 season. The original target for cost recovery was $60 million or a third of the total cost of services attributed to commercial shipping. This target for the MSF[45] was to have been phased in over four years.[46]

When the plan to introduce the Marine Services Fees was announced in January 1996, the commercial shipping industry and other sectors dependent on commercial shipping balked. They brought their concerns before with the Standing Committee on Fisheries and Oceans. In April 1996, the Committee delivered a brief report[47] to the Minister of Fisheries and Oceans in which it recommended, among other things, that the Coast Guard be authorized to recover $20 million in the 1996-97 fiscal year through fees for aids to navigation and that a thorough, independent study on the cumulative impact of marine-related fees and initiatives on the commercial shipping industry and dependent industries and regions be conducted and assessed before the introduction of icebreaking fees or any increases to the fees for aids to navigation.

The Coast Guard agreed to conduct a study and, with Transport Canada, commissioned a study to look at the economic impact of marine services fees and other marine initiatives.[48] That study concluded that the impact of the fees would be modest, based on a cost recovery level of $40 million for aids to navigation and icebreaking services for the 1997-98 and 1998-99 seasons. The total cost of all the

---

[43] The Marine Services Fees were actually introduced June 1, 1996. The *Oceans Act* was intended to provide the legislative authority for the Marine Services Fees; however, the Act, however, did not come into force until January 31, 1997. The fees for aids to navigation were initially introduced under the *Financial Administration Act*.

[44] The total cost of services subject to cost recovery by the marine services fee was estimated at $394.2 million, of which $180.6 million was allocated exclusively to commercial shipping.

[45] The use of the term "Marine Services Fees" is somewhat ambiguous. Initially it appears that it was intended to cover aids to navigation and icebreaking. Currently, Marine Services Fees for aids to navigation and vessel traffic services and Icebreaking Services Fees are listed separately.

[46] Target revenues would have been $20 million in 1996-97, $40 million in 1997-98 and 1998-99, and $60 million in 1999 and 2000 and thereafter.

[47] Joe McGuire, Chair, House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, April 22, 1996.

[48] The other initiatives included: reform of the port system, the commercialization of the St. Lawrence Seaway, pilotage reform, withdrawal of the Coast Guard from dredging harbours and channels, and the creation of private-sector oil spill response organizations.

initiatives was estimated at $75 million, less than 0.1% of the approximately $100 billion value of commodities shipped. The study was, however, criticized by the shipping industry, which complained that the methodologies employed were flawed.

In May 1998, the then Minister of Fisheries and Oceans, David Anderson, announced that:

- The federal government would place a three-year cap on fees for marine services provided by the Canadian Coast Guard.
- Starting in the 1998-99 season, the government would implement a fee for icebreaking services to commercial shipping. The fee was intended to recover $13.3 million out of a total annual cost of $76 million.[49]
- Partly in response to the criticism by the industry of the Coast Guard-Transport Canada study, Treasury Board Secretariat would undertake a new cumulative economic impact study with the appropriate departments within the next three years, to assess the impact of government cost recovery initiatives on the commercial shipping sector.

In the fall of 1998, representatives of the commercial shipping industry again appeared before the Standing Committee on Fisheries and Oceans this time to make the case that the Icebreaking Fee had the potential to negatively affect the competitiveness of the Canadian shipping industry with respect to U.S. carriers and other modes of transportation. The Committee endorsed a compromise put forward by the Great Lakes-St. Lawrence Industrial and Maritime Coalition that the Icebreaking Fee be set at 50% of the Coast Guard's proposal to be implemented 21 December 1998 for a period of one year in order to provide time for the industry and the Coast Guard to work together to find a more acceptable long-term solution.

Then-Minister of Fisheries and Oceans, David Anderson, accepted the Committee's recommendation and, on 4 December 1998, the Department announced an Icebreaking Services Fee revised to 50% of the original proposal, beginning 21 December 1998. The fee would remain capped for three years; the impact of the Icebreaking Services Fee would be reviewed between the third and the fourth year; and, in the meantime, the Coast Guard would work with the industry to address costs and service delivery issues.

---

[49] Compared to a cost of $83 million attributed to icebreaking services to commercial shipping in the original plan.

During the Committee's review of the *Oceans Act*, in the spring of 2000, the St. Lawrence Economic Development Council (SODES) and the Chamber of Maritime Commerce (CMC) appeared before the Committee to bring forward their continuing concerns over fees for the Coast Guard services. In response, the Committee recommended that:

> Coast Guard not make any revisions to the Marine Services Fee or Icebreaking Fees until the Treasury Board study has been completed and until such time as all interested parties have had a reasonable opportunity to evaluate the study.[50]

The report on the first phase of the Treasury Board Study[51] was released in March 2002. The study had originally been designed to follow a two-phased approach. Phase 1 was to provide an overview of the commercial marine transportation industry and a review of methodologies to measure cumulative impact. Phase 2 was to undertake methodologies identified as effective in Phase 1. Following the completion of Phase 1, however, the decision was made not to pursue Phase 2, mainly due "to a lack of critical source data."

During the Committee's current study, the National Marine and Industrial Coalition, representing marine associations, labour groups and industrial associations across the country, appeared before the Committee to voice its opposition to Marine Services Fees. The Coalition noted that the Canadian shipping industry operates on "razor thin" margins, where even small costs have impacts, reducing competitiveness of the Canadian industry and placing the Canadian industry at a disadvantage with the U.S., which does not charge for the Coast Guard services.

According to the Coalition, the Coast Guard fees have been responsible for the displacement of Canadian producers of bulk goods in favour of producers in other countries, the diversion of goods to other modes of transport, such as rail, and diversion of goods to other routes, particularly steel via the U.S. East Coast and the Mississippi River.

The Coalition stated that the Treasury Board and previous studies have failed to accurately measure the impact of federal fees, estimated at more than

---

[50] House of Commons, Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Report on the Oceans Act*, October 2001, Recommendation 13, p. 21.

[51] Consulting and Audit Canada, *Cumulative Impact of Federal Fees on the Commercial Marine Transportation Industry in Canada: Synthesis of Background Information*, March 2002.

$450 million per year[52, 53]. The Treasury Board study, however, calculated the total amount of federal fees collected from commercial marine transportation industries at $66 million a year[54] (for the year 2000) in Canada. Total federal fees in the U.S. for the same year were $1,400 million (in Canadian dollars). While it is true that the U.S. does not charge marine navigation services fees or icebreaking fees, there are other fees levied in the U.S. for, for example the Harbour Maintenance Fee, which has no parallel in Canada.[55]

According to the Coalition, the annual costs of the Coast Guard's marine services allocated to industry have fallen by $54 million annually (about 1/3) since 1996-97; however, there has been no corresponding reduction in fees.

In 1995-96, the Coast Guard estimated the full cost of services to commercial shipping at $180.6 million, comprising $97.8 million for aids to navigation (including Vessel Traffic Services) and $ 82.8 million for icebreaking.[56] DFO has estimated the costs of providing these services to commercial shipping for 2002-03 at $97.5 million ($53.6 million for aids to navigation and traffic services and $43.9 million for icebreaking), a reduction of 46% since 1995-96.

The Coalition also noted that the Coast Guard collects only $35 million of its current annual revenue target of $45 million.[57] Thus, while fees have not

---

52 Regional Marine Advisory Boards and the National Marine and Industrial Coalition, *Marine Transportation — Keeping Canadian Industry Competitive*, August 2002, p. 12. Estimated at $481 million for 2000-01.

53 Pilotage fees, for example, are in a somewhat different class from the Coast Guard fees. The Pilotage Authorities are federal crown corporations established under the *Pilotage Act*, which provides that tariffs be fair and consistent and sufficient to permit the Authorities to operate on a self-sustaining financial basis.

54 The reason for the difference between the Treasury Board figure of $66 million and the National Marine and Industrial Coalition value of $450 million is that the former includes only fees charges by federal agencies while the latter also includes fees charges by Canadian Port Authorities, Canadian Pilotage Authorities, the St. Lawrence Seaway Corporation, and Response Organizations.

55 The U.S. does not charge fees for the Coast Guard Services but it does charge other marine-related fees. For example, the United States levies a fee called the Harbour Maintenance Tax (HMT) on commercial shipping using U.S. ports. The HMT is a federal tax imposed on shippers based on the value of the goods being shipped through ports. The tax is placed in a trust fund to be used for maintenance dredging of federal navigational channels. In March 1998, the U.S. Supreme Court declared the export part of the HMT unconstitutional. The tax is still in place and there are proposals to eliminate or replace it. The tax and its potential successor are deeply unpopular with the marine transportation sector. Commercial shippers using the Mississippi River and other waterways also pay a tax on diesel fuel that is paid into the Inland Waterways Trust Fund. The Trust Fund is used to finance the operation and maintenance of inland waterways under a cost-sharing agreement with the U.S. federal government.

56 Canadian Coast Guard, *Marine Services Fee Proposal for Aids to Navigation*, Department of Fisheries and Oceans, March 1996, p. 2.

57 DFO planned revenues for 2002-03 for Marine Service Fees, Maintenance Dredging in the St. Lawrence Ship Channel and Icebreaking Fees were $43.0 million. Actual revenues were $35.8 million. Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the period ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, p. 93.

decreased along with the Coast Guard's falling costs, both revenues collected and the revenue target fall short of the original target of $60 million.

In the view of the Coalition, the fee issue has diverted efforts from building a stronger partnership between the Coast Guard and the industry. For example, the Marine Advisory Board,[58] which has not met since 19 October 2002 is not functioning as an effective consultative and advisory tool.

The shipping industry's position, set out in the Coalition's policy statement is that the contribution of the marine sector to economic prosperity, growth and trade should be recognized; that the marine sector should be supported to compete domestically and internationally; that marine transportation should be encouraged because it is safe and environmentally friendly; that the industry should be provided with long-term stability and predictability in order to compete; that government and shipping industry should work co-operatively to reduce costs; and that efforts should be concentrated on improving the Coast Guard's cost effectiveness and service delivery.

The National Marine and Industrial Coalition recommended the elimination of all the Coast Guard marine services fees as soon as possible as part of a long-term agreement whereby the marine industry would partner with the Coast Guard to improve efficiency and reduce costs.

To this end, the shipping Industry has made two proposals to the Coast Guard and ministers of Fisheries and Oceans (February 16, 2001 and August 26, 2002) to establish a long-term agreement to eliminate fees as soon as possible, and to work together to optimize services and adjust cost structures. As of 7 October 2003 neither the Coast Guard nor DFO had responded. The Committee views this lack of response as unacceptable.

The Coalition also noted that the *Canada Marine Act* Review Panel[59] recommended elimination of the Coast Guard fees, agreeing with the Regional Marine Advisory Boards and the National Marine and Industrial Coalition. The Panel also recommended that the Government of Canada continue to be responsible and pay for dredging in public waters up to the boundaries of Canadian Port Authorities and public ports, which is currently not the case.

---

[58] The Marine Advisory Board comprises key marine stakeholders, representing all regions of the country. The Commissioner of the Coast Guard chairs the Board, which is supposed to meet regularly to review issues of mutual interest to the industry and the Coast Guard.

[59] The Canada Marine Act Review Panel, *The Canada Marine Act — Beyond Tomorrow: Report of the Review Panel to the Minister of Transport*, Transport Canada, 2003. The recommendations referenced by the witnesses are actually recorded as "observations" as the Marine Services Fees are imposed under the *Oceans Act* rather than the *Canada Marine Act* (CMA). The panel was under the opinion, however, that the issue also fell under the ambit of section 4(*a*) of the CMA.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 7

That, if the Coast Guard and DFO have not already responded to the proposals of the shipping industry to establish a long-term agreement to eliminate fees as soon as possible, and to work together to optimize services and adjust cost structures, they have the courtesy to do so not more than 60 days from the tabling of this report; and

That this committee review the proposals and the response from DFO and the Coast Guard.

Aids to Navigation: Lightstations

Lightstations are operated by the Aids to Navigation Program of the Coast Guard. This program is part of the Marine Navigation Services branch. The objectives of the program are to manage, maintain, and provide aids to navigation in Canadian waters in order to facilitate safe and expeditious movement of maritime traffic to protect the marine and freshwater environment, maintain maritime safety and to facilitate maritime commerce and ocean development. Aids to navigation include fixed aids such as lighthouses,[60] beacons and lights, and floating aids such as buoys.

Canada has approximately 580 surviving lighthouses on its marine coasts and in the Great Lakes (see Table 1). Many other countries, including the United States, the United Kingdom, Ireland and Australia, have completely or almost completely de-staffed their lighthouses. In the 1970s, the Coast Guard began a program to automate, de-staff and remotely operate its lighthouses.

[60] A lighthouse is defined as an enclosed structure with an enclosed lantern displaying a light for the purposes of marine navigation while the lightstation is the group of structures comprising the lighthouse, fog signal building, keepers' dwellings and associated structures.

Table 1: Number of Lightstations/Lighthouses per Province

	Total	Staffed	
		Number	*Percentage*
Newfoundland and Labrador	72	24	33%
Nova Scotia	160		
Prince Edward Island	56		
New Brunswick	78	1	1.3%
Quebec	59		
Ontario	104		
Manitoba	2		
British Columbia	52	27	52%
Canada	**583**	**52**	**8.9%**

In 1998, however, in the face of widespread opposition, particularly in British Columbia, the government reversed its decision to de-staff lightstations. Instead, the government agreed to maintain staff at 52 lightstations for a five-year period, ending in 2003. Twenty-seven of the remaining staffed lightstations are in British Columbia, 24 are in Newfoundland and Labrador, and one is in New Brunswick (see Table).

In December 1998, Treasury Board approved $47.6 million in operating funds and $24.5 million in capital funds over five years to continue staffing lightstations in the Pacific and Newfoundland-and-Labrador regions.[61] A further $12.9 million per year was approved for the years after 2002-03. Treasury Board required the Department of Fisheries and Oceans to review the decision to maintain staffing at the lightstations after five years. The Coast Guard is currently reviewing the future of lightstations and will outline options and estimated costs in a report that was to be concluded in December 2003. So far, the report has not been released.

In its December 2002 report, the Office of the Auditor General (OAG), under the heading "Activities undertaken that do not support safety and efficiency," noted that 50 of the remaining lightstations were staffed mainly for heritage reasons and the other remaining lightstation, in the Maritimes region, was staffed for reasons of sovereignty.

The OAG questioned the role of lightkeepers given the largely automated state of the existing staffed lightstations, saying that it is now accepted that staffed lightstations are not necessary for maritime safety and navigational efficiency. The OAG questioned how the lightkeepers could play an effective role in supporting heritage objectives given the remoteness of many of the staffed lightstations and

[61] 2002 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 2, p. 19.

commented that it was unclear how staffed lightstations served a heritage purpose.

The OAG found that the Department was not tracking or monitoring the costs of maintaining and operating staffed lightstations and without this information would neither know whether it had appropriate funding nor be in a position to meet Treasury Board's requirements.

Senator Pat Carney appeared before the Committee to make the case for maintaining staffed lightstations. The Senator noted that lightstations are staffed, usually with a principal lightkeeper and an assistant, who supply weather and other information for a minimum of 20 hours a day, seven days a week. The potential loss of local weather reports to mariners and aviators is a major concern in the province.

The Senator explained that a singular feature of these lightstations is their geographical isolation from coastal communities and transportation links. Of the 27 lightstations on the B.C. coast, only 3 have road access, 2 of those by poorly maintained logging roads. The remaining 24 are accessible only by helicopter and ship. Many of Newfoundland and Labrador's lightstations have a similar lack of road access. The Senator insisted that no other country has Canada's "isolated, storm-battered coastline," where often only the lightkeepers are available to answer calls of distress.

Senator Carney noted that staffed lightstations supply five essential services including:

- Aids to navigation;
- Marine and local air traffic weather;
- Assistance to the public;
- Maintainance of automated systems; and
- Services to other government agencies.

The Senator argued that area-specific weather reports are essential for mariners and pilots. Other activities could include tracking the position of fishing fleets, monitoring and reporting unusual marine activity to the RCMP, relaying distress calls, assisting the public, and conducting environmental measurements. Many stations, for example, are on the Pacific flyway and could be used more extensively to track migratory birds.

With respect to DFO's difficulties in determining the cost of staffing lightstations, the Senator agreed saying, "it is not easy to identify staff costs beyond the relatively low salaries and support costs. Presumably the Coast Guard will still need its ships and helicopters to maintain aids to navigation that keep channels marked and the beacons and buoys in operating condition."

The Senator acknowledged that, with increasing use of electronics in large ships and GPS in smaller boats, the traditional role of lightstations as aids to navigation was diminishing. In her view, the Coast Guard's mandate should be expanded to take account of its changing clientele. For example, some lightstations could be multitasked to encompass the services they already supply "without cost recovery from the government or the public," and because of their frequent strategic location, their role should also be expanded to include defence and security activities. Not all lightstations, however, would be suitable for multitasking and some may be decommissioned and released for other public uses. This is the rationale for Bill S-5,[62] an Act to protect heritage lighthouses.

Senator Carney insisted that staffed lightstations on the mid-B.C. coast be retained to provide navigation aid services to the marine and aviation communities until acceptable automated devices could replace people. "Whether Coast Guard does this as a part of a department or a standalone agency is less important than it be done."

According to Senator Carney, the Coast Guard needs to adapt to changing requirements of the coastal communities it serves if it is to continue to be relevant.

The Committee believes that a case has been made for maintaining staffed lightstations.

The Committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 8

That, prior to any decision to de-staff lightstations, affected communities and stakeholders be consulted and that any subsequent recommendations be referred to an appropriate parliamentary committee for review.

---

[62] Bill S-5, An Act to protect heritage lighthouses.

Navigable Waters Protection Program

The Navigable Waters Protection Program is designed to ensure the protection of the public right to navigation and the protection of the environment through the administration of *the Navigable Waters Protection Act* (NWPA). However, according to the Auditor General these efforts have been seriously hampered by outdated legislation. The NWPA was originally intended to protect marine navigation routes by controlling the logging industry and the construction of bridges, dams, and other obstructions. According to the OAG, the Act has become a way for the general public, municipalities, environmentalists, and boaters to resolve conflicts with other waterway users. However, most of these conflicts are not about navigation. For example, the Act has frequently been used in the approval of aquaculture sites and it cannot deal with the rapidly expanding industry that is increasingly competing with traditional waterway users. The OAG reported in 2002 that DFO first identified the need to amend the *Navigable Waters Protection Act* in its 1997-98 *Report on Plans and Priorities*. The Department indicated it was aware of the problems created by the Act and had begun a policy review of the legislation.[63] However, renewal of the *Navigable Waters Protection Act* is not addressed in the Regulatory Initiatives section of the most recent departmental performance report (for fiscal year 2002-03). The Committee did not hear evidence on this issue and therefore makes no recommendation, but notes with dismay that nothing seems to be happening.

Marine Communications and Traffic Services

On 18 October 2001, following a meeting with spokespersons of unions representing Marine Communications and Traffic Services (MCTS) officers, the Committee decided to travel to the West Coast to visit MCTS centres and to get first hand information from front-line MCTS officers on the state of affairs at MCTS Pacific. The Committee visited the Coast Guard regional headquarters in Vancouver and MCTS centres in Victoria, Tofino, and Prince Rupert. On its return, the Committee communicated its concerns by letter to the Minister of Fisheries and Oceans, the Minister of Defence, and the Prime Minister. It also resolved to complete its study of MCTS by visiting sites on Canada's East Coast. This it did in the spring of 2002. The Committee's findings and recommendations were detailed in a report on MCTS, tabled in February 2003.[64] The government's response was issued in June 2003.

The Committee found that problems within the Canadian Coast Guard MCTS were weakening the Services' capacity to fulfill its mandate of ensuring the safe movement of marine traffic through Canadian waters. Problems included

---

63 2002 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 2.

64 House of Commons, Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Canadian Coast Guard Marine Communications and Traffic Services*, Report, Ottawa, February 2003.

short staffing, overworked MCTS officers, lack of access to training, old and unreliable equipment, neglect of international commitments, uncertainty, apprehension and frustration among staff, reduced levels of service, and potential compromising of the security of our borders. All these problems could be traced to a lack of adequate funding and human resources. Consequently, the Committee recommended an immediate increase in funding for MCTS and that action be taken to bring staffing up to acceptable levels.

Thus, the Committee recommended that the Coast Guard MCTS Pacific Region receive an immediate increase in funding of at least $2 million in the 2003-04 federal budget specifically targeted to:

- Restoring appropriate staffing levels;
- Providing required training;
- Replacing outdated, unreliable equipment; and
- Ensuring the scheduled preventative maintenance of equipment.

The Committee also noted that MCTS budgets for the other four regions should receive similar consideration.

DFO's Report on Plans and Priorities for 2003-04 did not reflect an increased funding for MCTS, whose budget was to remain at the same level for the next three years at $70.4 million annually.[65] This situation is understandable given the timing of the release of the Committee's report, but the government did not ask for increased funding for MCTS in subsequent Supplementary Estimates. In fact, in its response to the Committee's report in June 2003, the federal government did not agree that an increase in funding should be provided to the Coast Guard regions. The government added that the 2003 federal budget allocation of $47.3 million per year for two years to the Coast Guard for major repairs to the Coast Guard fleet and shore-based infrastructure and for capital replacement purchases for that infrastructure would greatly benefit MCTS. It should be noted that this allocation already appeared in the RPP in adjustments to the Main Estimates, but was only authorized by the September 2003 Supplementary Estimates with a reduced amount of $42.3 million. That said, DFO's business case for the use of this new money targets fleet recapitalization, which includes a series of major vessel refit/life extension projects and a new vessel construction project.[66] It does not include new

---

[65] The Main Estimates 2004-05 proposed an increase of the MCTS budget to $88.4 million, mostly due to a $15-million increase in capital expenditures, presumably for AIS implementation.

[66] Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the period ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, p. 66.

resource allocations for MCTS. Given this, the Committee does not see how the government could believe that the new budget allocation of $47.3 million per year for two years would greatly benefit MCTS.

In addition, in its response to our report, DFO expressed the belief that the MCTS Strategic Review and the Life Cycle Materiel Management (LCMM) initiatives of the Coast Guard, already underway, would address most of the findings and recommendations of the Committee's report with regard to resource allocations and human resources. These two initiatives were launched because of the identified need for review and modernization of MCTS as one of the Coast Guard's prominent programs. Phase II of the MCTS Strategic Review Project started in February 2003 with the following guiding principles:

- Marine safety will not be compromised;
- There will be no reduction in level of service; and
- The MCTS program will remain a priority.

Union representatives appeared before the Committee again in the fall of 2003 to comment on the government's response to the Committee's "MCTS Report", and update the Committee on the situation at MCTS centres. In the CAW's view, MCTS centres are still badly understaffed. As a result of the government rejecting the recommendation to bring staffing levels from 5.5 to 7 officers per position, the union reported that MCTS officers are still working excessive overtime and being forced to forego required training. There has been no increase in technical staff. In fact, the situation is worse as technicians are no longer available after working hours. Essential equipment to answer distress calls, regulate marine traffic or screen vessels can be unavailable for days, particularly over long weekends. Very little preventative maintenance is being done and the situation is deteriorating.

Fleet management

DFO operates a fleet of vessels to help provide services such as aids to navigation, icebreaking, the marine component of search and rescue, and marine pollution prevention and response, and for the purpose of conducting fisheries science, hydrography, oceanography and other marine sciences. The fleet is in effect a service provider for the Department's programs, and the costs of vessel operations and crewing are charged to these programs or business lines. The costs of fleet shore-based staff, capital acquisitions and maintenance of vessels are reported as a separate business line — fleet management. The fleet also provides support to other government departments and agencies. Moreover, the fleet contributes to Canada's sovereignty assertion in the Arctic through its icebreaking operations.

In the early 1990s, the Canadian Coast Guard (Transport Canada) and the Fisheries and Oceans fleets were the two largest civilian fleets in Canada. However, as a consequence of the 1994 Program Review, funding was significantly reduced for both fleets. In 1995, the Coast Guard was merged with Fisheries and Oceans, making the latter responsible for managing the Government of Canada's largest civilian fleet. This merger proceeded despite a 1990 independent review of all government fleet activity calling for the preservation of the two separate fleets, in part because both fleets operated differently and had different corporate cultures.[67]

As of 31 March 2003, The Canadian Coast Guard/Department of Fisheries and Oceans fleet consisted of 109 operational vessels and 27 rotary-wing aircraft, and employed approximately 2,300 seagoing personnel.[68] This fleet, owned and operated by DFO, is still the largest civilian vessel and air fleet in the federal government.

The fleet has decreased by almost 50% since the merger. Before the merger, the Coast Guard and DFO fleets had a combined total of 198 vessels.[69] In 2000, there were 144 vessels remaining, of which only 108 (labelled "base fleet") were targeted by DFO for continued annual operational funding. DFO planned to hold in lay-up status or to decommission and eventually sell the unfunded vessels. Forty-one of the 108 vessels were considered large.[70] The direct cost of providing the fleet service in 2000 was $281 million. Ships' personnel comprised 1459 crew and 777 officers (2236 total).

The fleet currently has 109 active vessels. The 41 large vessels are icebreakers, medium navaids tender, offshore vessels and intermediate cutters (Table 2). Large vessels are predominantly based in British Columbia, Quebec, Nova Scotia, and Newfoundland and Labrador (Table 3). Interestingly, there are no Coast Guard vessels based in Nunavut.

---

67 2000 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 31.

68 Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the period ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, p. 66.

69 2000 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 31, p. 31-9. 198 vessels in 1990 and 170 vessels in 1994.

70 39 vessels were 30 metres in length or more.

Table 2: Types of vessels in the Canadian Coast Guard fleet.

Large vessels	Small vessels
#: 41	#: 68
• Heavy Gulf Icebreaker	• Inshore Research & Survey
• Medium Gulf/River Icebreaker	• Small Navaids Tender
• Light Icebreaker — Major Navaids Tender	• Inshore Fisheries Research
• Medium Navaids Tender — Light Icebreaker	• Small Multi Task Ice Strengthened Cutter
• Ice Strengthened Medium Navaids Tender	• Small Multi Task Cutter
• Offshore Research & Survey	• Multi Task Lifeboat
• Offshore Fisheries Research	• Multi Task High Endurance Lifeboat
• Coastal Research & Survey	• Multi Task Medium Endurance Lifeboat
• Special River Navaids Tender	• Inshore Multi Task Patrol Vessel
• Offshore Ice Strength Multi Patrol Vessel	• SWATH Survey & Sounding
• Offshore Multi Task Patrol Vessel	• Multi Hulled Survey & Sounding
• Intermediate Multi Task (Patrol) Cutter	• Small Multi Task Utility Craft
• Small Navaids Tender (1 out of 9)	• Air Cushion Vehicle
• Multi Hulled Survey & Sounding (1 out of 2)	

Table 3: Geographical Distribution of the Canadian Coast Guard fleet by Province or Territory [71]

DFO Regions	Province or Territories	Number of vessels			
		Total		*Large vessels*	
Pacific	British Columbia	24	22%	8 or 33%	20%
Central and Arctic	Northwest Territory	3	3%	All	7%
	Manitoba	1	1%	All	2%
	Ontario	20	18%	4 or 20%	10%
Quebec	Quebec	18	17%	9 or 50%	22%
Gulf and Maritimes	New Brunswick	8	7%	None	0%
	Prince Edward Island	3	3%	1 or 33%	2%
	Nova Scotia	19	17%	7 or 37%	17%
Newfoundland and Labrador	Newfoundland and Labrador	13	12%	8 or 62%	20%
All Regions		**109**	**100%**	**41**	**100%**

[71] Based on the home port location.

The Canadian Coast Guard is "rusting out" and the fleet is clearly undercapitalized. The average age of the Coast Guard vessels is 20.2 years (median age is 19 years); for the larger vessels the average age is 24.8 years (median age is 22 years). Almost 80% of the fleet has reached or passed its half-life, and a little less than 50% of the vessels have 5 years or less of useful life left. The picture is bleaker when considering large vessels, for which the respective numbers are 95% and 39%. As reported by the Auditor General, DFO estimated in 1999 the replacement cost of all of the large vessels was at $2.2 billion. The estimated replacement cost of large vessels more than 30 years old (1999) alone was $775 million.[72] Five years later, this estimate is likely to be much higher.

Thus, the first major challenge involves the need to replace aging vessels. Commander John Adams, Commissioner of the Canadian Coast Guard told the Standing Committee on Public Accounts that

> ... based on a renewal rate of only 4% for the asset base, the coast guard should be investing between $140 and $150 million in capital funding into our infrastructure each year, obviously including our fleet. Our budget over the last ten years or so has been in the order of $30 million to $40 million. That's one of the reasons why we brought in the integrated technical services concept to institute life cycle material management, in order to modernize our asset management practices and to help to define our recapitalization needs.[73]

Mr. Adams added that the Coast Guard was at the stage

> ... where we're thinking that we need, in round figures, $350 million to $400 million in order that we can introduce a new series of offshore vessels to replace the most seriously aged vessels currently in our fleet. Then, if we follow that up with a regular allocation of capital money, we can renew and reinvigorate our fleet.[74]

Mr. Charles Gadula, Director General, Fleet Directorate, Marine Services, Fisheries and Oceans Canada reaffirmed this assessment in the spring of 2003 in front of the Standing Senate Committee on National Security and Defence:

> The majority of the vessels are past their mid-life. Some are approaching the point of replacement. In an examination of the fleet, we have determined that we will require about $350 million capital investment to replace those vessels that have reached the end of their useful life.

---

72 2000 Report of the Auditor General of Canada, Chapter 31, p. 31-10.

73 John Adams, House of Commons, Standing Committee on Public Accounts, *Evidence*, 23 October 2001. This implies an asset base value of $3.6 billion. Commander Adams was also cited in the report of the Standing Committee on Public Accounts which has considered Chapter 31 of the December 2000 Report of the Auditor General of Canada.

74 Ibid.

> However, let me qualify that by saying that many vessels can be extended through a life-extension program. Clearly, we are at the point where, over the next five to ten years, it will be time to reinvest in some of the capital ships in the Government of Canada's civilian fleet.
>
> In the last budget, we received $47 million, over two years, $47 million each year. We are putting that into bringing the fleet up to a baseline, doing the essential refit and repair. In addition to that, we will continue to work on identifying the actual needs for vessel replacement.[75]

Mr. Gadula added that a vessel replacement program

> ... would be similar to something [the Coast Guard] did in the mid-1980s with the SRCPP[76] program. That was when we built the last series of 1200s and 1100s. That program was phased in over about a five-year period at that time... When we look at the offshore capability, it's interesting to note that Canada's ice breaking capability lies within the coast guard. There's none in the navy. So when we look at establishing a visible coast guard presence in the high Arctic or out at sea in the ice-covered waters off the east coast, it's the coast guard that's there. If you wanted that five-year horizon, the vessels that we're talking about would be ones like the large icebreakers, or the 1200s; the 1100s, or the medium icebreakers; and the 1000 class, which has some ice capability but would be used in areas like the Great Lakes, the St. Lawrence River, and so on.[77]

As Mr. Gadula noted to, the Coast Guard was promised $47.3 million annually per year for two years or $94.6 million in the February 2003 budget. However, the Committee notes that this amount is well short of what is required for renewal of the fleet, particularly when compared to the figure of $140 to $150 million annually to merely maintain the asset base, and far less than the major capital infusion required for fleet renewal. Nevertheless, for the Minister of Fisheries and Oceans, the Coast Guard modernization is one of a number of new policy initiatives, and therefore a priority. The promised new money will be invested in recapitalization of the Coast Guard fleet and shore-based infrastructure. DFO will identify ways of addressing the problems of the aging fleet and plans to present a business case for fleet recapitalization, which will include a series of major vessel refit/life extension projects and a new vessel construction project. [78]

---

[75] Charles Gadula, Senate Standing Committee on National Security and Defence, Issue 14 — *Evidence*, 7 April 2003. Mr. Gadula is also cited in the Senate Committee Report, *The Longest Under-Defended Borders in the World*, Ottawa, October 2003, p. 15.

[76] Special Recovery Capital Projects Program.

[77] Charles Gadula, Senate Standing Committee on National Security and Defence, Issue 14 — *Evidence*, 7 April 2003.

[78] Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the period ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, p. 66.

The reality of the past few years contrasts sadly with these wishes. In 2002-03, total actual capital expenditures for fleet management business line[79] were $39.5 million, almost 40% less than what had been originally planned ($64.3 million), and $14 million less than the total authorities available (see Table 4).[80] Of the authorities used for capital spending, $14.8 million was spent on a Search and Rescue (SAR) Program Integrity project. This amount had not been originally planned. Thus, the Coast Guard spent less than $25 million in 2002-03 for vessel refurbishment, life extension, replacement and upgrade. During the same fiscal year, total actual operating expenditures for fleet management were $21.3 million more than planned.

This practice appears to be chronic at DFO. Since 1996, actual capital spending for fleet management has been consistently lower than planned spending by an average 45%. Over the same period, actual operating expenditures were consistently higher than planned. This did not occur either when the Coast Guard activity at DFO was reported as a single budgetary item, or when the Coast Guard was at Transport Canada before the merger (see Table 3).

---

[79] Fleet Management consists of the acquisition, maintenance and scheduling of the Department's vessel and air fleet in support of DFO program areas.

[80] Fisheries and Oceans Canada, *Performance Report for the period ending March 31, 2003*, Ottawa, November 2003, Tables 2 and 9; 2002-03 Public Accounts of Canada, Section 8, Fisheries and Oceans; and Fisheries and Oceans Canada, *Report on Plans and Priorities, 2003-04*, Ottawa, February 2003.

Table 4: Trend in Capital Spending for the Canadian Coast Guard Fleet Since Amalgamation to DFO

		Capital Spending (million $)		
Fiscal year	**Activity or Business Line**	**Planned**	**Authorized**	**Actual**
2005-06	fleet management	82.7		
2004-05	fleet management	105.6		
2004-05	fleet management[81]		82.0	
2003-04	fleet management	100.8	93.1	
2002-03	fleet management	64.3	53.5	39.5
2001-02	fleet management	68.3	65.7	28.5
2000-01	fleet management	101.2	88.4	36.4
1999-00	fleet management	68.2	68.2	39.3
1998-99	fleet management	66.4	66.4	48.8
1997-98	fleet management	58.8	62.4	28.6
1996-97	fleet management[82]	60.9		41.6
1996-97	Coast Guard at DFO[83]		69.9	62.7
1995-96	Coast Guard at DFO		90.6	81.1
1994-95	Coast Guard at Transport Canada[84]		108.1	108.1
1994-95	DFO, Corporate Policy and Program Support[85]		77.2	75.9

For 2003-04, DFO has planned spending $100.8 million on capital for fleet management, $47.3 million more than the previously forecast spending for 2002-03.[86] This amount corresponds to the investment announced for the Coast Guard in the February 2003 budget. Planned capital spending for fleet management in 2004-05 and 2005-06 are also higher than in recent years[87] (see Table 4). Again, the Committee notes that this long-term planning with additional investments, though welcome, still falls short of what is needed for renewal of the fleet. Moreover, the chronic under-capitalization of the Coast Guard fleet magnifies

---

81 Main Estimates 2004-05, p. 9-5.

82 New structure at DFO. In 1996-97, spending was reported in the departmental performance report both for departmental activities (old structure) and by Business Line.

83 Old structure. This budgetary item includes all capital expenditures pertaining to the Coast Guard, and thus consists of more than just the acquisition, maintenance and scheduling of the fleet.

84 Last year before the merger, the Coast Guard was under Transport Canada. This budgetary item includes all capital expenditures pertaining to the Coast Guard.

85 This DFO activity included capital asset management and thus would include capital expenditures for the Department's fleet before the merger.

86 Fisheries and Oceans Canada, *2003-04 Estimates, Part III — Report on Plans and Priorities*, Ottawa, March 2004. An amount of $42.3 million was announced in the Supplementary Estimates of September 2003 for the refurbishment of the Coast Guard capital assets by acquisition of machinery and equipment.

87 Presumably $42.3 million of the injection of $94.3 million over two years for fleet recapitalization was authorized by Supplementary Estimates (A) 2003-04. This amount brought the authorized total for Capital Expenditures for Fleet Management to $93.1 million in 2003-04. Current Main Estimates 2004-05 forecast $82 million for Capital Expenditures for Fleet Management.

the problems pertaining to the aging of the fleet, and each year wasted ultimately increases the capital infusion that will be required for fleet renewal.

Today's Coast Guard is the result of the transfer of the Coast Guard from Transport Canada to the Department of Fisheries and Oceans in 1995. Representatives from the Union of Canadian Transportation Employees believe that cost savings of $55 million per year expected from multi-tasking vessels following the merger did not materialize since most of the vessels in the fleets were specialized. Therefore, in the view of union representatives, the rationale behind the merger was, and continues to be, fundamentally flawed and has had a serious effect on morale and capability within the Coast Guard.

Mr. John Fox, president of local 80809 of the Union of Canadian Transportation Employees, informed the Committee that upon analysis of the planned fleet services delivery for the Maritimes (2002-03), he realized that the total number of operational cycles of the ships was reduced from 28 to 9 for the Maritimes, resulting in the Coast Guard presence on the water being reduced by two thirds.[88]

As part of our study of the Canadian Coast Guard, the Committee travelled to Europe to meet with officials from the various Coast Guard agencies and with parliamentarians of Norway, the United Kingdom and Iceland, and to learn about different ways of organizing coast guard activities. Although coast guard activities and fleet size and nature are strikingly different among the countries visited and Canada, some lessons can be learned in respect to fleet management. One of those is the possibility for the Coast Guard to lease some of the vessels in its fleet. Since it was established in 1977, the Norwegian Coast Guard has found that using chartered vessels enables a more flexible response to the variety of tasks assigned to it. Based on the success with using chartered vessels, the Coast Guard developed an interest in longer contracts with civilian companies using new ships built to Coast Guard specifications. In 1994 the Department of Defence, which has overall responsibility for the Coast Guard, approved 10-year contracts for hired vessels. The mixed military/civilian crew is under the command of a military officer. Eight out of the 24 Norwegian Coast Guard vessels (Northern and Southern squadrons) are chartered. The Norwegian Coast Guard also charters aircraft. The British Royal Navy has developed a new "River Class" series of vessels for fisheries protection service, to replace its existing five "Island Class" vessels. Three of the new class of vessels will be built and leased to the Royal Navy for an initial period of five years, after which the Navy will have the option of leasing them for a further period or returning them to the builder. This arrangement will provide the Royal Navy with a modern, capable and cost-effective force to patrol U.K. coastal waters.

---

[88] Ibid.

According to Commissioner Adams, DFO is exploring the option as the Department moves forward with its request for additional capital. The major concern of DFO at this time is that leasing is the most cost-effective option.[89] When asked about the possibility of leasing vessels for various coast guard activities, representatives from the unions affirmed that they did not see a potential problem with leasing vessels as long as they were crewed by the Coast Guard personnel. It would also be preferable that any leased vessels be built in Canada.

An Autonomous Canadian Coast Guard with an Expanded Mandate

This report and the Committee's previous report on Marine Communications and Traffic Services have highlighted a series of problems plaguing the Canadian Coast Guard. They have also drawn attention to the inability of the Coast Guard to respond to the challenges that it is facing now and in the foreseeable future. In its previous report on the Coast Guard, the Committee recommended solutions for the serious problems within Marine Communications and Traffic Services; however, little has changed since then. The Committee has therefore come to the conclusion that the problems at the Coast Guard cannot be resolved by incremental adjustments to the organization. This amounts to a band-aid solution that only treats the symptoms without getting at the roots of the Coast Guard's problems.

The first problem is that the Department of Fisheries and Oceans has failed to properly integrate the Coast Guard into its operations. At best, the Coast Guard can be regarded as a junior partner within DFO. In reality, it has become even less than that; the Coast Guard has virtually disappeared within the organizational structure of the Department, where it has become little more than a departmental service provider. The ADM Marine/Commissioner of the Coast Guard is only one of six Assistant Deputy Ministers and one Associate Deputy Minister. Neither DFO's Report on Plans and Priorities nor its Performance Report more than mentions the Coast Guard. In the Minister's presentations to the Committee, in May 2003, during its scrutiny of departmental estimates, the Coast Guard related initiatives accounted for a bare minimum of the Department's priorities. Yet, in terms of its manpower, assets and responsibilities, the Coast Guard is comparable to the remainder of DFO. The Coast Guard's responsibilities account for 30% of DFO's budget. It is clear that the two organizations have different mandates, corporate cultures and philosophies, and **that the merger of the two has been a disaster for the Coast Guard**.

It is disappointing, but not altogether surprising, that the Coast Guard should be relegated to a secondary role within an organization whose primary focus is the management of fisheries, particularly the commercial fisheries. In our

---

[89] John Adams, Committee *Evidence*, 25 September 2003.

view, the Coast Guard has a role to play that is at least equal to that of the Department of Fisheries and Oceans but it is unrealistic to expect it to fulfil that role in its current state within DFO.

The second problem, which stems in part from the first, can be seen by examining Table 4 on page 39, which clearly shows that planned and authorized spending was always greater than actual spending. This demonstrates that DFO has chronically starved the Coast Guard of adequate funding.[90] The fleet is rusting out. The organization is understaffed. Its officers are overworked, stressed and demoralized. The Coast Guard requires the human and physical resources, ships, manpower, modern technology, and funding to do the job. The probability that the Coast Guard will get these resources within DFO, which has its own financial pressures and a different set of priorities, is, in our view, minuscule.

The third problem is that the Coast Guard's mandate does not fully reflect the role that we believe it should be playing. Despite the name, the Coast Guard does not actually guard our coasts, at least not in any formal sense.

The Committee has therefore concluded, first, that the Canadian Coast Guard should be a stand-alone federal agency reporting directly to a responsible Minister.

Second, the Committee believes that, in addition to its traditional responsibilities, the Coast Guard's mandate should be expanded to include coastal security. In other words, the Coast Guard would have responsibility for actually guarding the coast and as such it would have a formal role in national security. This new security mandate would apply to the East and the West Coasts, the Arctic, and the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway. Moreover, the Committee concludes that the Coast Guard should maintain, and even expand in some cases, its traditional responsibilities of maritime safety, facilitation of maritime commerce and ocean development, protection of fisheries resources, and environmental protection and response. For example, the role of the Coast Guard in terms of environmental response should be expanded to make the Coast Guard the lead federal agency. This would be consistent with the belief that the Canadian Coast Guard should have overarching authority for ensuring the safety, security and environmental integrity of Canada's coasts. In this expanded mandate, the Committee understands that there would be some overlap with

---

[90] The Public Accounts of Canada information for DFO reveals some trends since the incorporation of the Coast Guard in 1996. In the past 7 years, the average authorized available Capital Expenditures for Fleet Management has been $67.4 million of which only $36.8 million (average) or 55% was used. At the same time, the Operating Expenditures used for the same business line are consistently higher than the available authorities. Over the past six completed fiscal cycles, with the exception of Fleet Management, the four business lines under the purview of the Commissioner of the Canadian Coast Guard have seen their Operating Expenditure reduced by a total of $200 million, and their Capital Expenditures by $61 million.

the mandate of the armed forces of Canada and that this situation would have to be managed by the departments concerned.

Third, the Coast Guard should be properly funded with its own independent budget. In this way, the lines of accountability will be much clearer and it will be impossible for the Coast Guard programs to be short-changed because of another agency's priorities. The Committee expects that, in a transition to a stand-alone agency, all the funding currently allocated to the Coast Guard in the DFO budget would continue to be available to an independent Coast Guard. In addition, there should be new funding for an enhanced security role as well as substantial investments in re-capitalization of the fleet.

The first step in coastal security is the ability to detect maritime activity. Given its existing responsibilities, the Canadian Coast Guard is the logical agency to provide comprehensive surveillance of Canadian waters. The Committee believes the Coast Guard should be fully equipped with appropriate technology such as the shore-based component of the Automatic Identification System and High Frequency Surface Wave Radar installations, noting that these systems are complementary. In addition, for some surveillance tasks, satellite technology and unmanned aerial vehicles may be cost-effective solutions deserving serious consideration.

The second step is the capacity to transform raw information into intelligence that can detect potential threats to Canadian security, resources or environment. This appears to be mostly a question of having sufficient and appropriate human resources. This should include the authority to share intelligence with other agencies and the facilities to do so through secure channels of communication.

Finally, the Coast Guard should have authority and the capacity to interdict or intervene in situations where there is cause to believe there is threat to Canadian interests, either to verify that no threat exists or to neutralize a threat when one is detected. As Canada's security agency on the water, the Coast Guard should have the authority to act on behalf of other agencies, including where appropriate, the Department of Fisheries and Oceans, Environment Canada, the Department of Justice, Transport Canada, the Canada Border Services Agency, the Canada Revenue Agency, and Citizenship and Immigration Canada.

In order to carry out this essentially policing role, the Coast Guard requires a robust capacity to intervene where warranted. One option could be to transform the Coast Guard into a branch of the Canadian military, similar to the Norwegian Coast Guard, which forms a branch of the Royal Norwegian Navy. The Committee acknowledges that this would be difficult given the long history of the Canadian Coast Guard as a civilian agency. Furthermore, given the distressed state of the

Canadian military, it is not at all certain that the Coast Guard would fare better as a branch of the military than it currently does within DFO.

The other option would be to maintain the Coast Guard as a civilian agency but to provide its officers and possibly its vessels with armaments sufficient to the task. Iceland has followed a similar path. The Icelandic Coast Guard is a civilian agency reporting to the country's Minister of Justice; however, its three cutters are each armed with a 40-mm cannon. Members of the Coast Guard unions have stated that light arms are all that is required. Even as a civilian agency, the Committee believes that the Commissioner of the Coast Guard should be someone with military, maritime or comparable experience.

The Committee is convinced that this change is justified for the following reasons. There are high costs of not protecting our coasts, which may not always be clearly evident because they are spread out. Such costs may include the victims of trafficking in illegal drugs and weapons, the influx of illegal migrants, environmental damage, illegal fishing, economic losses resulting from U.S. security concerns, and even challenges to Canadian sovereignty.

The threat of terrorist activities is real and the lack of security on our coasts threatens our national interests. It is not just Canada's security that is compromised but that of our neighbour to the south. Americans, understandably, feel vulnerable to the threat of terrorist activities and that sense of vulnerability is heightened by circumstances that they cannot control directly. Many Americans perceive Canada to be soft on security issues. Whether or not this is accurate is not the point. Canada's economy is inextricably linked with that of the U.S., our largest trading partner by far. Our economy depends on the free flow of goods and people across the border with the United States. Approximately $1.7 billion (CAD) in trade passes between our two countries each day. Unless Canada secures its own borders, the "longest under-defended border" in the world will become increasingly impassable, to the detriment of our economy.

Canada has a duty to afford protection not only to its own citizens but those of the U.S. It also has a moral obligation and an economic incentive to protect its environment, its resources and its sovereignty.

The Standing Committee on Fisheries and Oceans therefore recommends:

RECOMMENDATION 9

That a renewed Canadian Coast Guard be established as an independent civilian federal agency.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 10

That the Coast Guard agency report to the Minister of Transport for at least the following two reasons:

- **The Minister of Transport already has a lead role for maritime security; and**
- **The Minister of Transport has responsibility for maritime traffic in general, and a major part of the Coast Guard's responsibilities concerns the safety of maritime traffic.**

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 11

That the Canadian Coast Guard be governed by a new Canadian Coast Guard Act that would set out the roles and responsibilities of the Coast Guard. These would include:

- **Search and Rescue;**
- **Emergency Environmental Response;**
- **A lead role among the several federal departments involved in marine pollution prevention;**
- **A formal mandate in national security with respect to Canada's coasts, including the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway;**
- **The assertion of Canadian sovereignty;**
- **Facilitation of safe and efficient marine commerce; and**
- **Pleasure craft safety.**

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 12

That the federal government conduct an assessment of the utility and cost-effectiveness of new technology such as

satellites and unmanned aerial vehicles for coastal surveillance and maritime security.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 13

That the Canadian Coast Guard be given full operational funding sufficient to carry out existing roles as well as the expanded mandate and additional responsibilities recommended in this report.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 14

That the federal government make an immediate commitment that the Canadian Coast Guard receive an injection of capital funding to pay for fleet renewal, upgraded and modernized shore-based infrastructure and the implementation of new technology; and,

That, in order to provide flexibility and value for money, the federal government consider the option of employing purpose-built or modified chartered vessels for fleet renewal provided any such vessels be built or modified in Canada and operated by Coast Guard crews.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 15

That the Canadian Coast Guard be given the explicit authority to act on behalf of other agencies, including Fisheries and Oceans Canada, Environment Canada, Transport Canada, the Canada Border Services Agency, the Canada Revenue Agency, and Citizenship and Immigration Canada in situations where there is reasonable cause to believe that Canadian laws are being broken.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 16

That a select number of Coast Guard officers be designated as peace officers with the authority to carry out enforcement duties. These officers should receive appropriate training and pay commensurate with these new responsibilities.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 17

That, where appropriate, Coast Guard officers be authorized to carry light arms in the execution of their duties.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 18

That a number of Coast Guard vessels be equipped with suitable deck-mounted armament.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada, through the Canadian Coast Guard, continue to support the Canadian Coast Guard Auxiliary; and

That, funding to the Auxiliary be increased, at a minimum, to meet the cost of higher insurance premiums.

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada, through the Canadian Coast Guard, guarantee stable, long-term A-base funding for the Office of Boating Safety at a level fully sufficient for it to meet its responsibilities.

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada establish the Canadian Coast Guard as the lead federal agency among the several federal departments involved in marine pollution prevention.

RECOMMENDATION 4

That the Canadian Coast Guard be given all the necessary resources and powers to conduct surveillance and collect evidence necessary for the effective prosecution of contraventions of Canadian marine anti-pollution laws in order to deter would-be polluters.

RECOMMENDATION 5

That the Attorney General of Canada instruct federal prosecutors involved in marine pollution cases to bring to the attention of the court, prior to sentencing, the total cost to the Canadian taxpayer of investigating and prosecuting the offence.

RECOMMENDATION 6

That, as a matter of priority, the Governor in Council expedite the regulatory reform under the new *Canada Shipping Act, 2001* in order that it come into force as soon as possible.

RECOMMENDATION 7

That, if the Coast Guard and DFO have not already responded to the proposals of the shipping industry to establish a long-term agreement to eliminate fees as soon as possible, and to work together to optimize services and adjust cost structures, they have the courtesy to do so not more than 60 days from the tabling of this report; and

That this committee review the proposals and the response from DFO and the Coast Guard.

RECOMMENDATION 8

That, prior to any decision to de-staff lightstations, affected communities and stakeholders be consulted and that any subsequent recommendations be referred to an appropriate parliamentary committee for review.

RECOMMENDATION 9

That a renewed Canadian Coast Guard be established as an independent civilian federal agency.

RECOMMENDATION 10

That the Coast Guard agency report to the Minister of Transport for at least the following two reasons:

- **The Minister of Transport already has a lead role for maritime security; and**
- **The Minister of Transport has responsibility for maritime traffic in general, and a major part of the Coast Guard's responsibilities concerns the safety of maritime traffic.**

RECOMMENDATION 11

That the Canadian Coast Guard be governed by a new Canadian Coast Guard Act that would set out the roles and responsibilities of the Coast Guard. These would include:

- **Search and Rescue;**
- **Emergency Environmental Response;**
- **A lead role among the several federal departments involved in marine pollution prevention;**
- **A formal mandate in national security with respect to Canada's coasts, including the Great Lakes and the St. Lawrence Seaway;**
- **The assertion of Canadian sovereignty;**
- **Facilitation of safe and efficient marine commerce; and**
- **Pleasure craft safety.**

RECOMMENDATION 12

That the federal government conduct an assessment of the utility and cost-effectiveness of new technology such as satellites and unmanned aerial vehicles for coastal surveillance and maritime security.

RECOMMENDATION 13

That the Canadian Coast Guard be given full operational funding sufficient to carry out existing roles as well as the expanded mandate and additional responsibilities recommended in this report.

RECOMMENDATION 14

That the federal government make an immediate commitment that the Canadian Coast Guard receive an injection of capital funding to pay for fleet renewal, upgraded and modernized shore-based infrastructure and the implementation of new technology; and,

That, in order to provide flexibility and value for money, the federal government consider the option of employing purpose-built or modified chartered vessels for fleet renewal provided any such vessels be built or modified in Canada and operated by Coast Guard crews.

RECOMMENDATION 15

That the Canadian Coast Guard be given the explicit authority to act on behalf of other agencies, including Fisheries and Oceans Canada, Environment Canada, Transport Canada, the Canada Border Services Agency, the Canada Revenue Agency, and Citizenship and Immigration Canada in situations where there is reasonable cause to believe that Canadian laws are being broken.

RECOMMENDATION 16

That a select number of Coast Guard officers be designated as peace officers with the authority to carry out enforcement duties. These officers should receive appropriate training and pay commensurate with these new responsibilities.

RECOMMENDATION 17

That, where appropriate, Coast Guard officers be authorized to carry light arms in the execution of their duties.

RECOMMENDATION 18

That a number of Coast Guard vessels be equipped with suitable deck-mounted armament.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Fisheries and Oceans	12/06/2003	48
John Adams, Commissioner, Canadian Coast Guard		
Larry Murray, Deputy Minister		
Department of Fisheries and Oceans	25/09/2003	49
John Adams, Commissioner, Canadian Coast Guard		
Office of the Auditor General of Canada		
Kevin Potter, Director, Audit Operations Branch		
Bill Rafuse, Principal		
Ron Thompson, Assistant Auditor General		
Canadian Shipowners' Association	07/10/2003	52
Don Morrison, President		
Chamber of Maritime Commerce		
Raymond Johnston, President		
Shipping Federation of Canada		
Ivan Lantz, Director, Marine Operation		
St. Lawrence Economic Development Council		
Marc Gagnon, Executive Director		
CAW-Canada	09/10/2003	53
Martin Grégoire, President, Local 2182		
Union of Canadian Transportation Employees		
John Fox, President, Local 80809		
Michael Wing, National President		
Canadian Coast Guard Auxiliary	21/10/2003	54
Harry Strong, Chief Executive Officer		
Senate		
Pat Carney, Senator		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Canadian Shipowners' Association

Canadian Yachting Association

Chamber of Maritime Commerce

Shipping Federation of Canada

St. Lawrence Economic Development Council

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting Nos. 2, 3, 4, 5, 8 and 9*) is tabled.

Respectfully submitted,

Tom Wappel, M.P.
Chairman

Note: Meetings 48, 49, 52, 53 and 54 in the 2nd Session of the 37th Parliament also pertain to this study.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, March 30 2004
(*Meeting No. 9*)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 11:06 a.m. this day, in Room 705 La Promenade Building, the Chair, Tom Wappel, presiding.

Members of the Committee present: Andy Burton, Rodger Cuzner, Loyola Hearn, Bill Matthews, Hon. Shawn Murphy, Carmen Provenzano, Jean-Yves Roy, Gary Schellenberger, Paul Steckle, Peter Stoffer, Tom Wappel and Bob Wood.

In attendance: *Library of Parliament*: François Côté, Analyst; Alan Nixon, Principal.

Witnesses: *Department of Fisheries and Oceans*: Sharon Ashley, Director General, Policy Coordination and Liaison; Yves Bastien, Commissioner of Aquaculture Development; Jean-Claude Bouchard, Associate Deputy Minister; George Da Pont, Assistant Deputy Minister, Human Resources Corporate Services; Sue Kirby, Assistant Deputy Minister, Oceans; Wendy Watson-Wright, Assistant Deputy Minister, Science; David Bevan, Acting Assistant Deputy Minister, Fisheries Management.

Pursuant to Standing Order 81(4), the Committee resumed consideration of the Main Estimates 2004-2005: Votes 1, 5 and 10 under FISHERIES AND OCEANS.

The witnesses made statements and answered questions.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its comprehensive study on the Canadian Coast Guard.

At 12:06 p.m., the sitting was suspended.

At 12:09 p.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted, on the condition that Mr. Roy approve the final French version before the report is tabled.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report and thereafter to provide a copy of the draft report to each member of the Committee as soon as possible for their immediate comments.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response to the report

It was agreed — That, the report be adopted unanimously.

At 12:28 p.m., the sitting was suspended.

At 12:29 p.m., the sitting resumed.

Pursuant to Standing Order 81(4), the Committee resumed consideration of the Main Estimates 2004-2005: Votes 1, 5 and 10 under FISHERIES AND OCEANS.

At 1:04 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Angela Crandall
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

SÉCURITÉ ET SOUVERAINETÉ : RÉINVENTER LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Mars 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

SÉCURITÉ ET SOUVERAINETÉ : RÉINVENTER LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Tom Wappel, député
Président

Mars 2004

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Tom Wappel

VICE-PRÉSIDENTS

John Cummins
Bill Matthews

MEMBRES

Andy Burton
Rodger Cuzner
R. John Efford
Reed Elley
Georges Farrah
Ghislain Fournier
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
L'hon. Shawn Murphy
Joe Peschisolido
Carmen Provenzano
Jean-Yves Roy
Gary Schellenberger
Paul Steckle
Peter Stoffer
Bob Wood

GREFFIERS DU COMITÉ

Jeremy LeBlanc
Angela Crandall

DU SERVICE DE RECHERCHE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Alan Nixon
François Côté

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la Garde côtière canadienne et est heureux de présenter le rapport suivant :

TABLE DES MATIÈRES

SÉCURITÉ ET SOUVERAINETÉ : RÉINVENTER LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE 1

INTRODUCTION 1

Échec de la fusion 1

Mandat actuel de la Garde côtière canadienne 2

Nouveaux défis dans un monde en évolution 3

Qui garde nos côtes? 4

Production hauturière de pétrole et de gaz et augmentation du trafic maritime . 4

Changements climatiques et souveraineté canadienne dans l'Arctique 5

Application des technologies nouvelles 6

Examen des programmes et des services 8

Le Programme sauvetage, sécurité et internvention environnementale8 (PSSIE) 9

Rechercher et sauvetage 10

La Garde côtière auxiliaire canadienne 11

Sécurité nautique 14

Intervention environnementale 16

Préparatifs d'urgence 23

Services à la navigation maritime 24

Droits de services maritimes et de déglaçage 24

Aides à la navigation : phares 30

Programme de protection des eaux navigables 34

Services de communications et trafic maritimes 35

Gestion de la flotte 37

Une Garde côtière canadienne autonome munie d'un mandat élargi 45

LISTE DES RECOMMANDATIONS 53

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 57

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 59

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 61

PROCÈS-VERBAL 63

SÉCURITÉ ET SOUVERAINETÉ : RÉINVENTER LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

Introduction

Le 30 janvier 2003, le Comité a adopté la motion : « Que le Comité entreprenne une étude approfondie de la Garde côtière canadienne ». En juin 2003, il a entrepris son étude alors qu'il a rencontré le commissaire de la Garde côtière. En septembre 2003, il a rencontré des représentants des divers services de Garde côtière ainsi que des parlementaires lors d'une visite en Norvège, au Royaume-Uni et en Islande. À l'automne, il a tenu d'autres audiences et entendu le commissaire de la Garde côtière et des représentants de l'industrie de la navigation commerciale, des syndicats de la Garde côtière, du Bureau du vérificateur général, de la Garde côtière auxiliaire canadienne, ainsi qu'un membre du Sénat du Canada.

Le Comité s'est notamment engagé à faire une étude approfondie de la Garde côtière à la suite de son rapport de février 2003 portant sur les difficultés au sein des Services de communications et trafic maritimes (SCTM)[1]. En février 2003, il a déposé son rapport sur les SCTM, dans lequel il recommandait, entre autres mesures, d'en accroître considérablement le financement et d'augmenter le nombre d'agents. La plupart des recommandations du Comité ont été rejetées par le gouvernement. Une partie des observations, des recommandations et du contenu de cette étude sont inclus dans le présent rapport.

L'étude qui a mené au présent rapport a été réalisée à l'automne 2003; les conclusions et recommandations du Comité sont présentées en détail dans le rapport qui porte moins sur des problèmes précis que sur la cause sous-jacente et la solution à ce que le Comité estime être un profond malaise au sein de la Garde côtière.

Échec de la fusion

En 1995, la Garde côtière a été transférée de Transports Canada au ministère des Pêches et des Océans (MPO). La fusion de la Garde côtière et du MPO a été difficile et pénible. Les budgets des deux organismes ont été considérablement réduits en 1994, à la suite d'un examen des programmes, et l'intégration des deux organismes dont les structures et les cultures diffèrent ont beaucoup ajouté aux difficultés à surmonter. De l'avis du Comité, le transfert de la

---

[1] Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *La Garde côtière canadienne, Services de communications et trafic maritimes*, rapport; Ottawa, février 2003.

Garde côtière au ministère des Pêches et des Océans a été désastreux pour la première. Celle-ci est pratiquement disparue au sein du MPO. La flotte combinée a été réduite à près de la moitié depuis la fusion. L'âge moyen des navires de la Garde côtière dépasse 20 ans. Il reste moins de 5 ans de vie utile à près de la moitié des navires. Les patrouilles des pêches et de la Garde côtière ont, à toutes fins pratiques, été abandonnées. L'idée de réaliser de grandes économies en fusionnant les deux flottes était à notre avis essentiellement illusoire.

Mandat actuel de la Garde côtière canadienne

Depuis sa création en 1962, la Garde côtière canadienne a considérablement évolué. Elle a été créée au départ en réponse à une forte demande pour un service maritime national et un service de recherche et sauvetage, semblables à ceux assurés par la Garde côtière américaine, capable de répondre aux besoins des industries de la pêche et de la marine marchande. Toutefois, l'origine des services maritimes du gouvernement canadien, sous une forme ou une autre, remonte à la création du Canada en 1867. L'établissement d'un service de recherche et de sauvetage en mer a été une des principales raisons qui ont abouti à la création de la Garde côtière en 1962. Une autre raison importante a été la question de la souveraineté dans l'Arctique et la nécessité d'une présence canadienne visible dans le Grand Nord. Toutefois, depuis sa création, la Garde côtière souffre d'un manque chronique de financement et n'a jamais disposé des ressources qui lui auraient permis d'atteindre les objectifs qu'on lui avait fixés.

Contrairement à son pendant américain, la Garde côtière est un organisme civil. À titre d'entité du ministère des Pêches et des Océans, la Garde côtière n'a pas de mandat explicite. Cependant, l'article 41 de la *Loi sur les océans* stipule que le ministre des Pêches et des Océans est responsable des services de garde côtière, ses pouvoirs, ses responsabilités et ses fonctions s'étendent d'une façon générale à tous les domaines concernant :

- les services destinés à assurer la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes par la fourniture :
    - de systèmes et de services d'aide à la navigation,
    - de services de communication maritime et de gestion du trafic maritime,
    - de services de brise-glace et de surveillance des glaces,
    - de services d'entretien des chenaux;

- le volet maritime du programme fédéral de recherche et de sauvetage;

- la sécurité de la navigation de plaisance, y compris la réglementation de la construction, de l'inspection, de l'équipement et du fonctionnement des embarcations de plaisance;

- la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale;

- les services de navigation maritime et aérienne et les autres services maritimes fournis aux ministères et organismes fédéraux.

Le Commissaire dit que la Garde côtière est chargée d'aider le ministère des Pêches et des Océans à réaliser trois de ses cinq objectifs déclarés[2], à savoir :

- protéger le milieu marin et d'eau douce;

- maintenir la sécurité maritime;

- favoriser le commerce maritime et la gestion des océans.

La Garde côtière administre et exploite la flottille du MPO.

Nouveaux défis dans un monde en évolution

Les années à venir apporteront à la Garde côtière de nouveaux défis, et le Comité est convaincu que l'organisme n'est ni correctement équipé ni financé pour les relever. Ces défis viendront de quatre grands secteurs se rapportant chacun à un ou plusieurs programmes de la Garde côtière : premièrement, la sécurité maritime et côtière du Canada; deuxièmement, l'augmentation du trafic maritime; troisièmement, le développement de la production pétrolière et gazière au large des côtes et la capacité du Canada de prévenir des catastrophes écologiques; quatrièmement, le maintien de la souveraineté du Canada dans l'Arctique alors que les changements climatiques ouvrent le passage du Nord-Ouest au trafic maritime. De plus, le Comité est d'avis que l'accès aux nouvelles technologies rend la situation encore plus complexe car ces technologies pourraient faire partie de la solution, mais leur mise en œuvre constituerait aussi un défi additionnel pour un organisme dont les budgets d'immobilisation et de fonctionnement sont déjà limités.

---

[2] John Adams, *La Garde côtière canadienne, une institution nationale, un capital national*, À notre sujet, site Web de la GCC, 7 janvier 2004.

Qui garde nos côtes?

On a dit que le 11 septembre 2001, le monde a changé. C'était certes le cas pour les Nord-Américains, qui ont été forcés de reconnaître que l'Amérique du Nord était désormais vulnérable. D'autres pays dans le monde vivent toutefois sous la menace et la réalité du terrorisme depuis des décennies.

Les Américains ont dû réévaluer leur façon de voir la sécurité et la sûreté intérieures. Et pourtant, rien n'a changé à la Garde côtière canadienne.

Lors d'une réunion avec les Travailleurs canadiens de l'automobile (TCA-Canada), représentant les agents des Services de communications et trafic maritimes, le Comité a appris que, concernant le contrôle du trafic maritime, la seule mesure prise à la suite du 11 septembre a été d'allonger de 24 à 96 heures la période d'avis pour les bateaux qui entrent en eaux canadiennes et que l'avis de ce changement de procédure n'a été publié qu'un mois après l'attaque[3].

Une partie du problème, c'est qu'aucun organisme n'est responsable de la sécurité maritime et côtière au Canada. On constate des chevauchements, de la confusion et un refus d'assumer la responsabilité. En fait, aucun organisme ne veut prendre l'initiative, faute de fonds, de coordination ou de direction efficace à cet égard. Par conséquent, la sécurité du Canada le long de ses côtes, dans les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent est gravement compromise.

Dans un rapport détaillé d'octobre 2003 sur la sécurité, le Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense concluait que nos côtes constituent la plus longue frontière mal défendue au monde. Le Comité est d'accord.

Production hauturière de pétrole et de gaz et augmentation du trafic maritime

La tendance mondiale est à la production de pétrole et de gaz naturel en mer. Déjà, environ 60 % du pétrole et du gaz de la planète en provient. Le Canada ne fait pas exception. L'exploitation des gisements pétrolifères et gaziers au large des côtes canadiennes a commencé dans les années 1970 et l'on envisage d'exploiter un nombre croissant de champs pétrolifères et gaziers marins. Parmi les zones prometteuses qui en sont à différents stades d'exploration ou d'exploitation, mentionnons la côte sud de Terre-Neuve, les eaux côtières du

---

[3] Contrairement à l'avis de 24 heures, l'avis de 96 heures n'est pas exigé par règlement. Cependant, Transports Canada a rédigé un nouveau *Règlement sur la sûreté du transport maritime* qui exige la production d'information 96 heures avant l'arrivée. Ce règlement devrait être en vigueur le 1er juillet 2004, de manière que le Canada puisse se conformer à son engagement international d'adopter le Code ISPS de la convention SOLAS.

Cap-Breton, le golfe du Saint-Laurent, l'estuaire du Saint-Laurent, au Québec, et le détroit d'Hécate (bassin de la Reine-Charlotte), en Colombie-Britannique.

La haute mer est un milieu imprévisible et impitoyable; l'exploitation croissante des gisements pétroliers et gaziers en mer a pour effet d'accroître les responsabilités de la Garde côtière à maints égards, notamment en matière de recherche et sauvetage, de surveillance et de coordination du trafic maritime, souvent dans des zones écologiquement sensibles, et de gestion du risque de déversements d'hydrocarbures, ce qui exige une surveillance accrue de l'environnement et de meilleurs moyens d'intervention. Jusqu'à maintenant, le Canada n'a pas connu de grand désastre environnemental; cependant, il nous est rappelé trop souvent les conséquences catastrophiques de tels accidents; on pense notamment au naufrage du *Prestige* en novembre 2002, qui a entraîné une marée noire sur les côtes d'Espagne et de France.

Les grands déversements constituent une menace, mais les petits déversements « d'origine inconnue », sont une réalité courante. Le MPO estime qu'environ 80 % des déversements d'hydrocarbures ne peuvent être attribués à une source donnée. Les déversements de pétrole en mer, qu'il s'agisse de rejets chroniques délibérés ou d'accidents, tuent quelque 300 000 oiseaux marins chaque hiver dans les eaux canadiennes de l'Atlantique.

Changements climatiques et souveraineté canadienne dans l'Arctique

Si, comme la plupart des scientifiques en sont maintenant convaincus, le réchauffement planétaire est réel, la marine marchande choisira de plus en plus de naviguer dans les eaux de l'Arctique canadien en empruntant le passage du Nord-Ouest. Cette route, par rapport à celle du canal de Panama, permettrait une économie de quelque 4 000 milles marins pour passer du nord de l'Europe au nord-est de l'Asie. Si le Canada ne maintient pas une présence effective, sa souveraineté sur les territoires de l'Arctique pourrait être compromise. Le Canada aura également des obligations en application de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). Le Comité tient à faire remarquer que la Garde côtière canadienne a été créée en 1962, en partie pour affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique, et plus précisément pour protéger les installations de défense canado-américaines et favoriser le développement économique.

Le Canada a acquis la maîtrise du territoire situé entre sa masse continentale et le pôle Nord en 1880. Le ministère canadien de la Marine et des Pêches a réalisé les premières expéditions scientifiques dans la région dès 1884, et la souveraineté du Canada a été proclamée en 1903 par l'érection d'un cairn dans l'île d'Ellesmere. Le capitaine J. E. Bernier a proclamé l'annexion de l'ensemble de l'archipel de l'Arctique le 1er juillet 1909. Fait intéressant, malgré

l'étendue de ses expéditions dans l'Arctique, il n'a jamais pu parcourir le Passage du Nord-Ouest au complet. Cela est d'autant plus ironique que le passage pourrait maintenant devenir une route maritime permanente. Jusqu'à ce jour, le Canada a toujours assuré une présence dans la région. Non prévus à l'origine dans le mandat du ministère de la Marine et des Pêches, les services de brise-glaces ont contribué à cette présence.

Dans une adresse à l'équipage d'une expédition menée par le capitaine Bernier, le ministre de la Marine et des Pêches de l'époque (1902-1905), l'honorable Raymond Préfontaine, a insisté sur l'importance du voyage dans les territoires éloignés du Nord pour faire respecter les lois du Canada et affirmer ses droits sur ce territoire[4]. Un siècle plus tard et malgré bien des progrès technologiques, il est remarquable de constater à quel point cette déclaration est pertinente dans le contexte actuel.

Application des technologies nouvelles

Il va de soi que la mise en œuvre des technologies nouvelles représente un défi pour toute organisation. Néanmoins, l'intégration des technologies nouvelles dans les pratiques courantes nécessite souvent des ressources nouvelles, des budgets plus élevés et une formation spécialisée. Plusieurs technologies nouvelles ont aidé, aideront ou pourraient aider la Garde côtière à s'acquitter de ses obligations. Toutefois, étant donné que l'organisation a toujours été sous-financée, et que conséquemment, elle a donc toujours négligé la formation de ses employés, le Comité se demande sérieusement si elle disposera des fonds et du personnel nécessaires pour relever le défi et tirer profit de ces nouvelles technologies.

La mise au point d'un nouveau type de radar de surveillance, le radar haute fréquence à ondes de surface (RHFOS), est une des plus grandes percées en matière de surveillance des côtes depuis quelques années[5]. Même si la technologie a été mise au point au Canada, c'est aux États-Unis et en Australie qu'elle a été déployée pour la première fois. Le RHFOS s'est avéré un outil précieux et rentable par rapport à la surveillance par satellite ou aux patrouilles aériennes continues. Le gouvernement fédéral s'est engagé à installer plusieurs appareils aux approches des voies maritimes achalandées.

---

4 Charles Maginley, *The Canadian Coast Guard, 1962-2002*, St. Catharines (Ont.), 2003, p. 24.

5 Contrairement aux radars traditionnels à micro-ondes installés à terre, le RHFOS utilise des signaux électromagnétiques à haute fréquence polarisés verticalement et se propageant à la surface de l'océan. Ils peuvent ainsi détecter de manière précise et fiable des avions volant à basse altitude et des cibles de surface au-delà de l'horizon, c'est-à-dire à des distances tactiquement significatives, à un coût modeste et dans toutes les conditions atmosphériques.

Le Système d'identification automatique (SIA) pourrait devenir un élément efficace d'un Système de surveillance multicouche qui comprendrait également le RHFOS. Le SIA est un système de communication bidirectionnel qui diffuse de l'information telle que le nom, la route et la vitesse d'un navire. Il repose sur la technologie du GPS (système mondial de localisation) et exploite les bandes VHF de communication maritime. La GCC a le mandat d'aménager et d'exploiter la composante de réception terrestre du SIA et de mettre au point un service d'identification et de poursuite à distance des navires[6]. À la fin de 2004, les navires hauturiers jaugeant 300 tonnes brutes ou plus, les navires de charge jaugeant 500 tonnes brutes ou plus et les navires à passagers, entrant dans les eaux canadiennes, devront être dotés d'un SIA de bord. Pour le moment, les bateaux de pêche et autres petits bateaux ne sont pas tenus d'être équipés d'un émetteur-récepteur bien que la mise au point d'une version plus économique de SIA unidirectionnel de classe B pourrait changer la situation.

D'autres technologies pourraient profiter à la GCC : celles des drones et des satellites. Les drones (aéronefs téléguidés) permettent une surveillance hors de portée optique et ont été adaptés pour la surveillance par de nombreux pays depuis que les Américains s'en sont servis pour la première fois sur le champ de bataille durant la première guerre du Golfe. Les drones permettraient de couvrir plus de 500 kilomètres au large de nos côtes. Le MPO a déjà utilisé des satellites. En effet, la surveillance par satellite spécialisé a permis notamment de détecter des nappes de pétrole s'échappant de navires. Ce programme de surveillance repose sur RADARSAT[7] et la technologie du radar à synthèse d'ouverture et est le fruit d'une collaboration entre l'Agence spatiale canadienne, Environnement

---

6 Le gouvernement fédéral a promis des millions au cours des cinq années de mise en œuvre du système. Le montant promis varie selon la source d'information. Selon un communiqué du gouvernement (22 janvier 2003), il s'agirait de 37,5 millions de dollars. Le commissaire a mentionné 27,5 millions de dollars : « Notons également que le gouvernement fédéral s'est engagé récemment à fournir jusqu'à 94,6 millions de dollars en deux ans pour la remise en état de notre flotte et de nos actifs terrestres. Le gouvernement a annoncé également qu'il consacrera en deux ans jusqu'à 27,5 millions de dollars à l'implantation du système d'identification automatique, qui le renseignera davantage sur les activités maritimes dans les eaux canadiennes ». (Adams, 49:11:25). Un communiqué du MPO daté du 5 mars 2004 confirme le montant de 27 millions de dollars, dans le cadre d'une série d'initiatives de 172,5 millions de dollars destinées à améliorer la sécurité du système de transport maritime canadien et de renforcer les frontières maritimes. Or, il semblerait qu'aucun de ces montants n'a été autorisé dans les budgets principal et supplémentaire des dépenses (A) pour 2003-2004. Le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2003-2004 prévoyait 3,3 millions de dollars en dépenses d'exploitation au titre d'initiatives de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme; le Budget principal des dépenses de 2004-2005 prévoit 8,5 millions de dollars de dépenses d'immobilisations pour les SNM et 15 millions de dollars de plus, en dépenses d'immobilisations, pour les SCTM. L'on ne sait si une partie ou la totalité de cet argent servira à la mise en oeuvre du SIA.

7 RADARSAT-1 est un satellite perfectionné d'observation de la Terre (OT) mis au point par le Canada pour assurer la surveillance des changements environnementaux et des ressources naturelles de la planète. Lancé en novembre 1995, il dote le Canada et le monde entier d'un système de satellite radar capable de livrer rapidement de grandes quantités de données. Équipé d'un puissant radar à synthèse d'ouverture (SAR), il peut acquérir des images de la Terre de jour comme de nuit, sans égard aux conditions météorologiques, au couvert nuageux ou à la présence de fumées et de brouillard. Une version plus légère, plus puissante et moins chère, le RADARSAT-2, est censée être lancée en 2005.

Canada, la Garde côtière canadienne, Transports Canada et le ministère de la Défense nationale.

Examen des programmes et des services

Depuis plusieurs mois, le ministère des Pêches et des Océans a entrepris un examen détaillé de l'ensemble de ses politiques et programmes[8]. Selon le sous-ministre Larry Murray, cet examen appelé Projet d'évaluation ministériel et d'ajustement (PEMA), entrepris en novembre 2002, devait aider à améliorer les services de la Garde côtière. Avec le PEMA, le MPO voulait (1) éliminer les pressions financières à court terme et (2) effectuer une revue plus étendue visant à assurer que les ressources financières vont aux grandes priorités du Ministère. Or, le Comité est convaincu que la Garde côtière n'est pas l'une des grandes priorités du MPO.

En mai 2003, le MPO a été choisi comme l'un des quatre ministères fédéraux pour faire l'objet d'un examen des dépenses et de la gestion (EDG) du Conseil du Trésor, qui consiste à faire une révision périodique, à tous les cinq ans, de l'ensemble des programmes et politiques des ministères fédéraux[9]. Le PEMA et l'EDG sont complémentaires et se déroulent en même temps. Les deux devaient être complétés à la fin de 2003[10].

Dans le cadre du Plan stratégique 2000 et de la première étape de l'Examen ministériel 2002, qui a mené au PEMA, la Garde côtière a déjà procédé à un examen détaillé de ses programmes et de ses activités. Selon le sous-ministre, le travail avait débuté avant le PEMA et l'EDG. Le sous-ministre a déclaré que les premiers résultats ont été reconnus dans le budget de février 2003 qui prévoyait un investissement annuel supplémentaire de 47,3 millions de dollars pour la flotte et les infrastructures terrestres de la Garde côtière.

En attendant le parachèvement et les conclusions du PEMA et de l'EDG, le MPO a pris plusieurs mesures à la suite des premières discussions tenues entre le ministre et l'équipe de gestion ministérielle. En juin 2003, l'équipe de la haute direction du MPO a été réduite de 25 % et le nombre de sous-ministres adjoints est passé de huit à six. Le sous-ministre a expliqué au Comité que ce changement « amènera une plus grande cohérence dans les politiques et programmes ». Il a ajouté qu' « un ajustement serré entre nos politiques et programmes est crucial et nous aidera à améliorer nos services aux Canadiens[11] ». Un autre changement

---

8 Larry Murray, Sous-ministre, Pêches et Océans Canada, *Témoignages*, 12 juin 2003.

9 En fait, on peut lire sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor que l'examen continu des dépenses et de la gestion de tous les programmes gouvernementaux non requis par la loi est réalisé sur un cycle de trois ans.

10 Le 21 janvier 2004, rien n'indiquait que ces processus avaient été complétés.

11 Larry Murray, *Témoignages*, 12 juin 2003.

organisationnel a été apporté à la fin de juin 2003 : comme l'a recommandé la vérificatrice générale, désormais, les directeurs régionaux de la Garde côtière relèvent directement du commissaire. Ils relevaient auparavant des directeurs généraux régionaux du MPO.

Des représentants des TCA ont dit au Comité qu'ils étaient préoccupés par le PEMA. Même si le projet avait pour but de définir les lacunes et les besoins de la Garde côtière, ils ont dit craindre que cela ne tourne à un autre exercice de coupures budgétaires. Il semblerait, d'après un commentaire du sous-ministre du MPO, que cette crainte était justifiée :

> Au cours des dernières semaines, nous avons fait des progrès considérables vis-à-vis du premier objectif. Durant cette période, j'ai demandé à l'équipe de la haute direction d'identifier toutes les possibilités d'épargne à court terme qui nous permettraient de vivre selon nos moyens pendant que cet examen en profondeur se poursuit, de manière à attaquer les frais généraux et non pas les services offerts aux Canadiens[12].

Qu'il y ait un lien ou non, on a appris en janvier 2004 dans les médias que le MPO entendait éliminer jusqu'à 600 emplois au pays à cause d'un dépassement budgétaire de 52 millions de dollars. Le Comité présume que ces coupures toucheront l'ensemble du MPO, y compris la GCC.

Dans une lettre ouverte aux fonctionnaires du MPO, le sous-ministre a indiqué qu'il n'était pas prévu de mettre à pied 600 personnes. M. Murray a promis que le Ministère ferait tout en son pouvoir pour réduire au minimum les répercussions sur le personnel, en ne dotant pas certains postes vacants, en laissant jouer le processus normal d'attrition et en embauchant moins d'employés nommés pour une période déterminée, d'employés occasionnels et d'étudiants[13].

Selon le Comité, la lettre du SM semble confirmer l'opinion des TCA sur le PEMA.

Le Programme sauvetage, sécurité et intervention environnementale (PSSIE)

Le PSSIE de la Garde côtière canadienne est un élément essentiel de la stratégie de l'organisation pour mener son mandat à bien. Ce programme général porte sur la recherche et le sauvetage, la sécurité nautique, les interventions environnementales et la protection civile.

---

12 *Ibid.*

13 Larry Murray, Sous-ministre, Pêches et Océans Canada, *Précisions concernant les rapports des médias*, Ottawa, 24 janvier 2004; http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/backgrou/2004/ma-am01a_f.htm.

L'équipe de recherche et sauvetage de la Garde côtière recherche les navigateurs en détresse et leur porte secours. Elle est aussi chargée de coordonner la Garde côtière auxiliaire. La flotte de l'équipe de recherche et sauvetage comprend 40 petits bateaux et canots de sauvetage, un certain nombre de bateaux de sauvetage pour voies d'eau intérieures, deux véhicules à coussin d'air et quelques bateaux multitâches plus gros.

Le Bureau de la sécurité nautique est censé travailler en collaboration avec les navigateurs pour garantir leur sécurité nautique. Il fournit renseignements et conseils en matière de sécurité nautique et fait respecter les normes qui s'appliquent aux bateaux et au matériel de sécurité tel que les vêtements de flottaison individuels. Il collabore également avec les conseils consultatifs régionaux et national sur la navigation de plaisance afin d'améliorer la sécurité nautique.

Le PSSIE s'assure également de la sûreté du milieu marin en contrôlant et nettoyant les fuites. L'équipe d'intervention environnementale contrôle les fuites d'hydrocarbures et de produits chimiques en mer et intervient le cas échéant, met en application et appuie les nouvelles méthodes et technologies d'intervention en cas de déversements, et élabore et perfectionne des normes visant à améliorer les programmes de préparatifs et d'intervention du Canada.

Recherche et sauvetage

Le rôle premier de la Garde côtière est la sécurité en mer, dont un aspect important est la recherche et le sauvetage. L'établissement d'un service de recherche et sauvetage a été à l'origine de la création d'une garde côtière il y a une quarantaine d'années. Le service fait maintenant partie du Programme plus large de sauvetage, sécurité et intervention environnementale (PSSIE). L'équipe de recherche et sauvetage (R et S) recherche les navigateurs en détresse et leur porte secours. Ce travail consiste à détecter les incidents maritimes et, en collaboration avec le ministère de la Défense nationale, à coordonner, contrôler et conduire des opérations de R et S lors d'incidents maritimes en territoire canadien sous responsabilité fédérale; à fournir des ressources navales à l'appui d'opérations aériennes de R et S; et, le cas échéant, à fournir une aide en R et S lors d'opérations humanitaires et civiles en territoire provincial, territorial ou municipal. L'équipe de R et S est aussi chargée de coordonner la Garde côtière auxiliaire. La flotte de l'équipe de recherche et sauvetage comprend 40 petits bateaux et canots de sauvetage, un certain nombre de bateaux de sauvetage pour voies d'eau intérieures, deux véhicules à coussin d'air et quelques bateaux multitâches plus gros.

Le MPO mesure l'efficacité des opérations de R et S en pourcentage de vies sauvées par rapport au nombre de vies à risque ou en situation de détresse. Depuis 1997, ce pourcentage est supérieur à 96 %. Toutefois, selon des témoins,

la réalité, c'est que, sur l'eau, il est de plus en plus difficile d'atteindre ce résultat. Le Comité a appris que la capacité de R et S sur la côte Est est limitée à trois bateaux de classe 1100 dont un utilisable à temps partiel. Le Ministère dépend de plus en plus de petits garde-côtes à 4 places. Malgré leur rayon d'action de 250 milles, ces bateaux ne peuvent embarquer l'équipage d'un pétrolier transocéanique ou d'un navire de charge. Les embarcations de classe 1100 étaient à l'origine une bonne affaire. Elles ont maintenant dépassé la moitié de leur vie utile. Elles ne sont pas bien entretenues et leur état actuel est « déplorable »[14]. M. Michael Wing, président de l'Union canadienne des employés des transports, a dit au Comité :

> Au cours des 14 derniers mois, deux accidents très médiatisés ont mis en lumière le fait que non seulement ces compressions ont nui à des programmes considérés comme secondaires, mais aussi à la raison d'être de la Garde côtière, c'est-à-dire la recherche et le sauvetage. Le dernier accident s'est produit à l'île d'Anticosti, d'où l'appel de détresse provenait, mais personne ne se trouvait dans les parages pour y répondre. Deux hommes se sont noyés à cause de l'absence de patrouilleurs dans cette zone. L'autre tragique accident concerne le naufrage *Cap Rouge II* en Colombie-Britannique. L'annulation de l'équipe de plongeurs a pesé directement sur la capacité de la Garde côtière de faire face à la situation[15].

Sur la côte Ouest, des retards dans l'achat d'un aéroglisseur de R et S, nouveau/remis en état, en 2002, risquent de compromettre les opérations du programme fédéral de recherche et sauvetage en eaux peu profondes dans la région de Vancouver. L'aéroport international de Vancouver compte sur la Garde côtière pour des services continus de recherche et sauvetage par aéroglisseur sur les estarans de l'estuaire du Fraser, à proximité. En juin 2003, le sous ministre, M. Larry Murray, a dit au Comité que les mesures pour acquérir un deuxième aéroglisseur qui serait un remplacement temporaire avaient été prises et que le processus nécessaire pour acheter un remplacement permanent avait été entamé[16].

La Garde côtière auxiliaire canadienne

La Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC) compte près de 5 000 bénévoles répartis dans cinq associations régionales[17], qui mettent leur temps et leurs bateaux à la disposition de la Garde côtière canadienne dans deux grands secteurs de responsabilité : recherche et sauvetage, et promotion de la sécurité nautique. La Garde auxiliaire a été créée en 1978, d'abord sous le nom

---

[14] John Fox, *Témoignages*, 9 octobre 2003.

[15] Michael Wing, *Témoignages*, 9 octobre 2003.

[16] Larry Murray, *Témoignages*, 12 juin 2003.

[17] Pacifique, Centre et Arctique, Québec, Atlantique et Terre- Neuve.

de Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime, pour devenir la Garde côtière auxiliaire canadienne en novembre 1997.

Le rôle des bénévoles de la Garde auxiliaire en recherche et sauvetage maritimes est crucial. Chaque année, la Garde auxiliaire intervient dans quelque 1 700 incidents de R et S[18] (soit le quart environ de tous les incidents de R et S en mer au Canada) et sauve quelque 200 vies dans tous les coins du Canada.

L'autre grande priorité de la Garde auxiliaire est de réduire au minimum les pertes de vie et les dommages matériels en mer en prévenant les incidents de R et S avant qu'ils ne surviennent. Les bénévoles de la Garde auxiliaire effectuent en moyenne 3 000 inspections de courtoisie par année à bord d'embarcations de plaisance et participe à plus de 500 foires nautiques et événements publics pour renseigner la population sur les bonnes pratiques en matière de sécurité nautique. La Garde auxiliaire a aussi mis au point un cours de sécurité nautique approuvé par la Garde côtière et est un fournisseur agréé du Programme de délivrance des cartes de conducteur d'embarcation de plaisance.

En vertu d'un accord de contribution de cinq ans signé en 2002 et en vigueur jusqu'en 2007, le MPO accorde à la GCAC un budget de 4,5 millions de dollars par année pour :

- Défrayer les coûts d'administration, d'organisation et d'assurance des cinq associations régionales de la GCAC;
- Rembourser les frais des membres de la Garde auxiliaire qui participent à des activités de R et S autorisées;
- Compenser le soutien offert par le personnel de la Garde côtière en matière de formation et de matériel de R et S de base.

En retour, la Garde auxiliaire fournit :

- Des bateaux qui viennent grossir la flotte de R et S de la Garde côtière;
- Des bénévoles qui contribuent et participent à des activités visant à prévenir des opérations de R et S;

[18] La GCAC est intervenue dans 2 120 opérations de R et S en 2002.

- Des bénévoles qui participent à d'autres activités maritimes connexes telles que des cours de formation en R et S et des inspections de courtoisie à bord des petites embarcations.

Le Comité a été impressionné non seulement par l'exposé de la Garde auxiliaire, mais aussi par le rôle qu'elle joue dans la sécurité de nos plans d'eau. La Garde auxiliaire offre au public canadien de précieux services; ses membres offrent non seulement leur temps et leurs efforts, mais aussi leurs connaissances approfondies des eaux et des conditions locales, des facteurs qui contribuent grandement au succès des opérations de R et S. En 2002, les membres de la GCAC ont fait plus de 122 000 heures de bénévolat, représentant une valeur directe de plus de 4,5 millions de dollars en salaires[19].

Ces chiffres ne disent pas tout. La Garde auxiliaire permet en fait aux contribuables canadiens d'économiser des millions de dollars chaque année en fournissant un service de R et S essentiel pour une fraction de ce qu'il en coûterait pour du personnel à temps plein de la Garde côtière. Selon une récente étude de la Direction générale de l'examen du MPO, pour chaque dollar investi dans la Garde auxiliaire, le ministère obtient des services d'une valeur de plus de 37 dollars[20]. Le calcul est fondé sur ce qu'il en coûterait à la Garde côtière pour remplacer la Garde auxiliaire par des équipes à temps plein et des bateaux spécialisés[21].

Selon Harry Strong, directeur général, la Garde auxiliaire fait actuellement face à deux grandes difficultés : élargissement du territoire de R et S à couvrir et augmentation des primes d'assurance, deux facteurs qui feront grimper ses coûts. Le trafic maritime devrait augmenter dans le Nord et les eaux éloignées à cause de l'intensification d'activités telles que la pêche, l'écotourisme et le tourisme d'aventure, les croisières et la navigation commerciale. Selon diverses évaluations de la Garde auxiliaire, le moyen le plus économique de fournir des services de R et S dans des territoires éloignés comme le Nunavut, c'est de former les populations locales pour réaliser des opérations de R et S en implantant des

---

19 Communication personnelle, François Vézina, gestionnaire, Garde côtière auxiliaire canadienne, Bureau national, 12 décembre 2003.

20 Pêches et Océans Canada, Direction générale de l'examen, *Évaluation de la Garde auxiliaire canadienne*, numéro de projet 60263; Ottawa, 31 mars 2003.

21 La valeur des bateaux mis à la disposition de la Garde côtière canadienne par des particuliers et des collectivités s'élève à plus de 300 millions de dollars.

services auxiliaires dans ces régions. Toutefois, la langue, le climat, la géographie, la distance et les communications constituent autant d'obstacles qui ajouteront grandement au coût d'implantation et d'exploitation de services auxiliaires dans le Nord.

La Garde auxiliaire offre une assurance collective de base qui indemnise ses membres en cas de dommages causés à la coque et aux éléments mécaniques de leurs bateaux et les protège contre les accidents. Depuis le 11 septembre 2001, les primes d'assurance de la Garde auxiliaire ont augmenté de 75 %, passant de 425 000 $ en 2001 à quelque 745 000 $ en 2003. La Garde auxiliaire a dû réduire d'autres programmes pour faire face à cette augmentation. Le coût futur des assurances devrait toutefois devenir stable.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada continue d'appuyer la Garde côtière auxiliaire canadienne, par l'entremise de la Garde côtière canadienne, et

que le financement de la Garde auxiliaire soit augmenté, à tout le moins pour couvrir les coûts des primes d'assurance en hausse.

Sécurité nautique

La navigation de plaisance est le loisir de choix d'un grand nombre de Canadiens; ce secteur compte 2,7 millions d'embarcations et quelque 7 à 9 millions d'adeptes. En fait, les plaisanciers constituent le groupe le plus important de la clientèle de la Garde côtière. Selon l'Association canadienne de yachting, le secteur de la navigation de plaisance compte plus d'embarcations et d'adeptes et a un poids économique plus important que tout autre groupe[22].

En 2001, la navigation de plaisance a contribué pour quelque 1,7 milliard de dollars au PIB du Canada et créé de l'emploi pour quelque 84 000 équivalents temps plein. En taxe d'accise sur le carburant et en taxe de vente fédérale seulement, elle a rapporté plus de 100 millions de dollars de recettes au gouvernement.

---

[22] Michael Vollmer, vice-président, Association canadienne de yachting, mémoire au Comité, novembre 2003.

La navigation de plaisance peut toutefois être une activité dangereuse; chaque année, quelque 100 à 200 personnes perdent la vie dans des accidents reliés à la navigation de plaisance au Canada. On évalue à 6 000 le nombre d'incidents non mortels non déclarés qui causent ou pourraient causer des dommages corporels et matériels graves. Le Conseil canadien de la sécurité nautique a publié une étude[23] qui révèle que le coût annuel des pertes de vie par noyade en navigation de plaisance au Canada dépasse 80 millions de dollars.

Le Bureau de la sécurité nautique offre des programmes de prévention essentiels qui aident à réduire ces incidents. Par exemple, la promotion de l'utilisation de vêtements de flottaison individuels (VFI) et la sensibilisation aux effets de l'alcool sur la navigation peuvent contribuer à réduire de beaucoup le nombre d'accidents mortels. Le tiers des décès de plaisanciers sont reliés à l'alcool, et des études ont démontré que 90 % environ de toutes les victimes de noyade ne portaient pas de vêtement de flottaison individuel. Entre 1992 et 2002, le nombre de décès de plaisanciers par 100 000 embarcations certifiées a diminué de 58 %[24].

Le *Règlement sur la compétence des conducteurs d'embarcations de plaisance*[25] a été adopté en 1999 pour obliger les conducteurs d'embarcations de plaisance à moteur à se conformer à des normes de compétence. Ceux-ci avaient jusqu'au 15 septembre 2002 pour faire la preuve de leur compétence[26]. Le Bureau de la sécurité nautique de la Garde côtière est chargé de veiller à la mise en oeuvre de ces règlements mais, selon le rapport de la vérificatrice générale[27], il s'en remet presque entièrement à des tiers, que ce soit la police, la Garde auxiliaire, le secteur privé ou des organismes non gouvernementaux, pour éduquer les plaisanciers et s'assurer qu'ils respectent les règlements.

Le programme a connu divers problèmes. Les postulants ont parfois du mal à réussir le test de compétence et certains n'arrivent pas à se procurer le Guide de sécurité nautique pour se préparer au test. Dans d'autres cas, des conducteurs obtiennent facilement la carte de compétence sans faire la preuve de leur compétence.

---

23 Philip Groff et Jennifer Ghadiali, *Will it Float? Mandatory PFD Wear Legislation in Canada*, préparé pour le Conseil canadien de sécurité nautique; Smartrisk, Toronto, 2003, p. 9.

24 Pêches et Océans Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*, Ottawa, novembre 2003, p. 39.

25 En application de l'article 562 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

26 L'article 5 du *Règlement sur la compétence des conducteurs d'embarcations de plaisance* (DORS-99-53) renferme les dispositions de transition et se lit comme suit : « Les paragraphes 3(1) à (3) et l'article 4 s'appliquent aux personnes suivantes : *a*) à compter du 15 septembre 1999, celles nées après le 1er avril 1983 qui conduisent une embarcation de plaisance; *b*) à compter du 15 septembre 2002, celles nées avant le 2 avril 1983 qui conduisent une embarcation de plaisance d'une longueur de moins de 4 m; *c*) à compter du 15 septembre 2009, celles nées avant le 2 avril 1983 qui conduisent une embarcation de plaisance de toute longueur ».

27 Rapport de 2002 de la Vérificatrice générale du Canada — Chapitre 2, p. 20.

La vérificatrice générale et d'autres intervenants ont soutenu que le Bureau de la sécurité nautique ne maintient pas une liste à jour des titulaires légaux d'une carte de compétence; il n'est donc pas en mesure d'indiquer combien de plaisanciers sont agréés ou dans quelle mesure les normes de compétence sont respectées.

De l'avis du Comité, la question se résume essentiellement ainsi : le Bureau de la sécurité nautique n'a pas les ressources suffisantes pour mettre en œuvre ce programme important. Selon l'Association canadienne de yachting, le Bureau de la sécurité nautique, principal organisme de ressources pour le secteur de la plaisance, ne dispose pas d'un budget de services votés. Selon l'ACY, aux personnes qui réclament l'appui des services essentiels de la Garde côtière, le MPO ne peut que répondre que le budget sera maintenu au niveau de l'année précédente. Selon le rapport de la vérificatrice générale de décembre 2002, le budget de base du Bureau de la sécurité nautique était de 3 millions de dollars, mais les dépenses au cours des trois années précédentes avaient oscillé entre 7 et 10 millions de dollars, l'écart étant comblé par réaffectation de crédits d'autres budgets du MPO et de la Garde côtière.

Toujours selon l'Association canadienne de yachting, la Garde côtière songerait présentement à mettre complètement fin à ses programmes de prévention des accidents et son système d'identification des bateaux, utilisé dans les opérations de R et S et d'application de la loi, risque d'être suspendu. Même si les plaisanciers sont d'avis que le Ministère les a ignorés, ils continuent néanmoins d'entretenir de bonnes relations avec la Garde côtière et continueront d'appuyer ses activités.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada assure au Bureau de la sécurité nautique de la Garde côtière canadienne un financement stable et durable, fondé sur des crédits votés, et suffisant pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités.

Intervention environnementale

La Garde côtière a le mandat de contrôler les déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques et d'intervenir en cas d'urgence. Elle possède au sein de l'administration fédérale le plus gros inventaire de matériel de lutte contre la pollution marine au Canada. La prévention de la pollution marine fait intervenir plusieurs ministères fédéraux outre le MPO : Transports Canada, Environnement Canada, Justice Canada et la Défense nationale. Un partenariat

entre Environnement Canada, Transports Canada et la Garde côtière a été établi officiellement par la signature en juillet 2002 d'un protocole d'entente (PE) s'appliquant au Canada atlantique, et il sera étendu à l'échelle nationale au cours de l'année qui vient[28]. L'objectif du partenariat est de conjuguer les efforts de surveillance et d'application de la loi pour multiplier les actions en justice et réduire au minimum les conséquences des rejets d'hydrocarbures. Depuis quelques années, le gouvernement fédéral a aussi conclu avec le secteur privé un partenariat fondé sur le principe du pollueur payeur qui stipule que l'industrie doit être tenue responsable de prendre les mesures préventives qui s'imposent et d'adopter des plans d'intervention efficaces. L'obligation du gouvernement fédéral, c'est de veiller à protéger l'intérêt du public. Le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral a échoué à cet égard.

L'incident du *Tecam Sea* est l'exemple parfait d'un tel échec et de la nécessité d'une autorité supérieure chargée de protéger les milieux marins au Canada.

---

[28] Ce protocole d'entente (PE) a été signé par les directeurs généraux régionaux du Canada atlantique des trois ministères concernés, entre les mois de mai et de juillet 2002, deux mois environ avant l'incident du *Tecam Sea*. Le PE précise les responsabilités (législatives et autres) de chaque partie, et traite des questions de gestion, de coordination et d'application de la loi. Il comprend également un protocole d'enquête avec une section sur le règlement des conflits entre les parties. Transports Canada est reconnu comme le ministère compétent en matière de pollution par des fuites d'hydrocarbures provenant de bateaux. Toutefois, il est aussi reconnu qu'Environnement Canada a une responsabilité équivalente pour ce qui est de protéger les populations d'oiseaux migrateurs et d'éviter les dommages écologiques en cas de pollution par des hydrocarbures provenant de bateaux. Pêches et Océans Canada (Garde côtière canadienne) est le ministère compétent pour ce qui est de nettoyer les fuites et rejets d'origine inconnue en mer de matières polluantes provenant de bateaux et d'intervenir en cas d'urgence. Sous la direction de la Garde côtière, le réseau national canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures réunit des intervenants de l'industrie, des provinces et d'autres organismes fédéraux afin de protéger les milieux marins au Canada.

Les trois ministères ont des responsabilités législatives en application de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et du Règlement promulgué en application de la loi pour faire respecter les conventions internationales dont le Canada est signataire, notamment la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* (MARPOL 73/7.8), la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* de 1994, à l'appui de la Convention de 1916 entre le Canada et les États-Unis. Le Ministère légalement responsable devrait être consulté avant que tout autre ministère ne prenne des mesures, qu'il s'agisse de porter des accusations, d'intenter une poursuite ou de prendre une décision. En vertu des responsabilités qui lui sont conférées par la *Loi sur la marine marchande du Canada*, Transports Canada est reconnu comme le ministère compétent pour ce qui est d'enquêter sur toute question de pollution par des hydrocarbures provenant de navires. Le Ministère ne devrait toutefois enquêter que sur les éléments factuels de l'incident dans le but de répertorier toutes les lois pertinentes en vertu desquelles des accusations peuvent être portées. Ainsi, il fera enquête sur tout déversement pour lequel aucun dommage causé à la faune n'a été déclaré ou qui s'est produit à l'extérieur de zones fréquentées par des oiseaux migrateurs, alors que les déversements dans des zones fréquentées par des oiseaux migrateurs feront l'objet d'une enquête conjointe.

Le 8 septembre 2002, RADARSAT a repéré une nappe d'huile de 116 kilomètres de long, à 70 kilomètres au sud de St-Pierre[29]. Une fois informée, la Garde côtière canadienne à St-John's a réagi en dépêchant un avion de surveillance et a confirmé que le seul bateau au voisinage de la nappe était le *Tecam Sea*, un navire panaméen battant pavillon bahamien, exploité par une société grecque, en route pour Gibraltar en provenance du golfe du Saint-Laurent.

L'incident du *Tecam Sea* n'est survenu que quelques jours après le début d'un projet de six mois sur l'utilisation de la technologie des satellites à des fins de surveillance de l'environnement et quelques mois après la signature du PE entre le MPO, Transports Canada et Environnement Canada portant sur un effort de coopération pour réduire la pollution illégale par les hydrocarbures dans les eaux canadiennes de l'Atlantique.

Les fonctionnaires d'Environnement Canada ont pris les choses en main et ont demandé une expertise technique de Transports Canada. Une fois rejoint, Transports Canada a refusé de s'engager. Entre temps, Environnement Canada a arraisonné le *Tecam Sea* et accusé le capitaine, le chef mécanicien et la société d'avoir rejeté du pétrole dans les eaux canadiennes. Six chefs d'accusation ont été déposés en vertu de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, et deux, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* . C'était la première fois que des accusations étaient portées en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* dans de telles circonstances. Le bateau, le capitaine et le chef mécanicien ont été relâché moyennant caution.

En plus des preuves obtenues grâce à l'imagerie satellite et à la surveillance exercée par la Garde côtière, il a été prouvé que des hydrocarbures avaient été rejetés par le séparateur huile-eau, et le chef mécanicien n'a pu expliquer la disparition de près de 15 000 litres d'huile usée. Or, en avril 2003, le ministère de la Justice et Transports Canada ont retiré toutes les accusations en Cour provinciale de Terre-Neuve-et-Labrador en avril 2003. Transports Canada a refusé de s'engager plus loin dans la poursuite sur la foi d'un avis juridique. Justice Canada doutait qu'Environnement Canada ait le pouvoir d'arrêter le capitaine et d'arraisonner le navire.

Le commissaire Adams a dit au Comité que « En fait, la décision de ne pas poursuivre s'est principalement appuyée sur une recommandation du ministère de la Justice. Les poursuites ne relèvent pas de la Garde côtière; elles relèvent plutôt du ministère des Transports en collaboration avec le ministère de

---

[29] L'utilisation de la technique de surveillance de pointe de l'Agence spatiale canadienne pour repérer les rejets d'hydrocarbures s'inscrivait dans le cadre d'un essai de six mois qui a mené à un projet pilote national de trois ans portant sur les côtes est et ouest à compter de 2003-2004.

l'Environnement[30] ». Le commissaire Adams espérait que malgré « l'époque difficile », le PE récemment conclu entre la Garde côtière, Environnement Canada et Transports Canada permettrait aux parties de « collaborer plus étroitement pour adopter une approche commune et tenter de faire preuve de plus de vigilance et d'efficience dans nos poursuites[31] » De toute évidence, l'accord interministériel officialisé dans le PE n'a pas réussi cette première épreuve.

L'on ne sait toujours pas exactement pourquoi le gouvernement fédéral a retiré les accusations contre le *Tecam Sea*. Le Comité considère que c'est une honte et souligne que le PE avait été signé au moins deux mois auparavant, précisément dans le but d'éviter de telles chicanes bureaucratiques. Le Comité croit également que le gouvernement fédéral avait le devoir de justifier auprès de la population l'abandon des accusations. L'absence de justification porte à conclure que le Canada ne cherche pas sérieusement à protéger le milieu marin.

Le ministre de l'Environnement de Terre-Neuve-et-Labrador, Robert Mercer, a comparu devant le Comité le 7 mai à St. John's pour faire part de ses préoccupations concernant la menace possible que présentent les déversements d'hydrocarbures et les vidanges de cale, et la nécessité d'améliorer la prévention et les moyens d'intervention. Le ministre Mercer avait aussi écrit à son homologue fédéral, le ministre de l'Environnement David Anderson, pour demander des réponses au sujet de la décision du ministère fédéral de la Justice, réponses qu'il n'avait toujours pas reçues au moment de l'audience.

L'incident du *Tecam Sea* et la manière dont on y a donné suite envoient un mauvais message : les eaux canadiennes peuvent être polluées en toute impunité. Ce qu'il faut, c'est un organisme qui a les ressources techniques et humaines nécessaires pour exercer une surveillance suffisante pour détecter les incidents écologiques, réunir une preuve irréfutable devant les tribunaux, et interdire les infractions et en arrêter au besoin les auteurs. C'est-à-dire, et c'est ce qui importe le plus, un organisme qui a le pouvoir et le mandat non équivoques d'agir. De l'avis du Comité, cet organisme, ce doit être la Garde côtière. Comme les yeux et les oreilles du Canada sur l'eau, c'est la Garde côtière, c'est elle qui est nettement la mieux placée pour détecter les incidents de ce genre. Chargée d'assurer la sécurité, la sûreté et la souveraineté en eaux canadiennes, la Garde côtière est l'organisme tout indiqué pour suivre de tels incidents jusqu'à ce que le dossier soit pris en charge par la Couronne dans une action en justice.

---

30 John Adams, commissaire de la Garde côtière canadienne, Pêches et Océans Canada, *Témoignages*, 25 septembre 2003.

31 *Ibid.*

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada déclare que la Garde côtière canadienne est l'organisme fédéral prépondérant chargé de faire appliquer la loi parmi les ministères fédéraux mandatés en matière de prévention de la pollution marine.

Néanmoins, Transports Canada a réussi à poursuivre des pollueurs du milieu marin pour avoir rejeté des matières contenant des hydrocarbures en eaux canadiennes. La *Loi sur la marine marchande du Canada* permet de poursuivre les auteurs de rejets d'hydrocarbures et de mélanges d'hydrocarbures en mer. Le *Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures* a été pris en application des articles 656, 657 et 658 de la version précédente de la *LMMC* (LR 1985). La nouvelle *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001) et, en particulier, la partie 9 sur la prévention de la pollution — ministère des Transports, précise la nature des infractions passibles de poursuites et les peines applicables. L'amende maximale a été fixée à 1 million de dollars. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) traite également de la question du rejet de déchets en mer, et l'article 35 du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*, pris en application de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, traite des rejets d'hydrocarbures, de déchets d'hydrocarbures et de toute autre substance dangereuse pour les oiseaux migrateurs dans les eaux ou les zones fréquentées par des oiseaux migrateurs.

Dans la région de l'Atlantique, des pollueurs ont été poursuivis en regard de dix délits de pollution marine et ont écopé des amendes totalisant 437 500 $, entre janvier 2002 et juin 2003. Des accusations ont été portées en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC) pour rejet illégal de substances contenant des hydrocarbures dans des eaux canadiennes. Ces incidents allaient de petits déversements à partir de bateaux à quai à des rejets en eaux libres de quelque 4 300 litres. Dans ce dernier cas, le propriétaire a dû rembourser les 80 000 $ dépensés par la Garde côtière canadienne pour le nettoyage de quelque 4 300 litres de polluants rejetés, conformément au principe du pollueur payeur de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Au Canada, les amendes

les plus fortes qu'ont dû payer des pollueurs du milieu marin se sont élevées à 125 000 $ (*CSL Atlas*[32] et *MV Baltic Confidence*[33]).

Jusqu'en février 2002, alors que le *Baltic Confidence*, un navire appartenant à des intérêts philippins, a écopé une amende de 125 000 $ pour avoir vidé ses cales au large de la Nouvelle-Écosse en 1999; la plus forte amende jamais imposée par un tribunal canadien pour pollution marine a été de 40 000 $, la moyenne s'établissant à quelque 10 000 $ ou moins. Aux États-Unis et en Europe, des amendes de 1 million de dollars et plus ont déjà été imposées, ce qui fait du Canada un endroit où il est relativement facile de polluer. La *Loi sur la marine marchande du Canada* (2001) prévoit des amendes atteignant 1 million de dollars et des peines possibles de prison, mais les bateaux continuent de rejeter leurs déchets d'hydrocarbures. De plus, la nouvelle loi n'est toujours pas en vigueur, en raison du laborieux examen des règlements afférents, qui en est à sa troisième année[34]. Actuellement, il n'existe pas d'amende minimale et l'amende maximale en vertu de l'ancienne *Loi* (L.R. 1985) est de 250 000 dollars.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que la Garde côtière canadienne obtienne les ressources et les pouvoirs dont elle a besoin pour effectuer la surveillance et recueillir les preuves requises pour être en mesure de

---

[32] Le jugement prévoit qu'une partie de l'amende sera versée dans le Fonds pour dommages à l'environnement (FDE) du gouvernement du Canada. Les montants recueillis dans le FDE vont à la recherche et à d'autres activités visant à réduire les effets de la pollution marine là où elle a eu lieu. Le 6 mars 2002, Transports Canada a entrepris une enquête après que le *M/V CSL Atlas*, en route de Point Tupper, en Nouvelle-Écosse, à Brunswick, en Georgie, a été surpris par un appareil de surveillance du ministère des Pêches et des Océans à rejeter illégalement une substance contenant des hydrocarbures à quelque 80 milles marins au sud d'Halifax, dans un secteur réputé pour être fréquenté par des espèces marines sensibles.

[33] Le 22 décembre 1999, Transports Canada a entrepris une enquête après que le M*/V Baltic Confidence* a été surpris par un hélicoptère de la Garde côtière canadienne (GCC) et un avion privé à décharger illégalement une substance contenant des hydrocarbures dans des eaux canadiennes à quelque 85 milles marins au sud-ouest de Halifax. Cette zone est réputée regorger d'oiseaux marins à cette époque de l'année. Selon les observations et les photographies, derrière le bateau il y avait une traînée huileuse de plus de 20 milles marins. L'équipage de l'hélicoptère de la Garde côtière a enregistré l'incident et l'a signalé à Transports Canada. Le bateau, en route vers Tampa, en Floride, a été abordé à la demande de Transports Canada par les inspecteurs de la Garde côtière américaine à son arrivée le 30 décembre 1999. Des preuves ont été recueillies, notamment des documents pertinents de contrôle de la pollution, et envoyées à Transports Canada pour l'aider dans son enquête.

[34] La *Loi sur la marine marchande du Canada* est le principal instrument législatif régissant l'exploitation des navires canadiens et des navires battant pavillon étranger en eaux canadiennes. La LMMC est l'une des plus vieilles lois au Canada et il s'y rattache plus de 100 règlements. La nouvelle LMMC est une version simplifiée et modernisée de l'ancienne; elle entrera en vigueur lorsque les règlements d'application de l'ancienne loi auront subi la même cure de rajeunissement. Se partagent la tâche le Service de la sécurité maritime de Transports Canada et la Garde côtière canadienne, du MPO. La réforme réglementaire sera réalisée en deux temps.

poursuivre les contrevenants aux lois canadiennes de lutte contre la pollution marine, de manière à dissuader les contrevenants potentiels.

Le Comité recommande également :

RECOMMANDATION 5

Que le Procureur général du Canada instruise les procureurs fédéraux affectés à des affaires de pollution marine afin qu'ils portent à l'attention de la cour, avant que la sentence ne soit prononcée, les coûts occasionnés au contribuable canadien par l'enquête et la poursuite.

Le Comité recommande également :

RECOMMANDATION 6

Que le gouverneur en conseil expédie en priorité la réforme réglementaire en vertu de la nouvelle *Loi sur la marine marchande de 2001* afin que celle-ci puisse entrer en vigueur dans les plus brefs délais.

Le MPO confirme dans ses deux derniers rapports ministériels sur le rendement[35] qu'il est impossible de déterminer avec précision la source de 74 à 88 % des déversements accidentels de pétrole observés, que l'on classe alors dans les déversements d'origine inconnue. Selon la documentation du MPO, la Garde côtière maintient une capacité de préparation considérable. Toutefois, des représentants des syndicats ont informé le Comité que les groupes de sauvetage et d'intervention en cas d'urgence ont été réduits à presque rien et que la Garde côtière n'a pas les ressources nécessaires pour faire enquête sur ces questions et les prendre en charge[36].

Les effets des « déversements d'origine inconnue » sur la faune canadienne sont tragiques. Selon le ministre Mercer, témoignant devant le Comité :

> Nos côtes sont très vulnérables à la pollution par les hydrocarbures. Les pertes constantes d'oiseaux marins à cause des hydrocarbures dans les eaux au large de nos côtes sont documentées depuis 1984. On évalue que

---

35 *Rapport sur le rendement de Pêches et Océans Canada pour la période se terminant le 31 mars 2002*; Ottawa, novembre 2002, p. 37; *Rapport sur le rendement de Pêches et Océans Canada pour la période se terminant le 31 mars 2003*; Ottawa, novembre 2003, p. 30.

36 John Fox; président, Union canadienne des employés des transports, *Témoignages*, 9 octobre 2003.

> chaque année, seulement au large de notre côte sud, nous perdons quelque 100 000 oiseaux marins à cause des hydrocarbures dans l'océan. J'ai bien dit plus de 100 000 oiseaux. Cela est à peu près comparable au nombre d'oiseaux marins qui sont morts à cause du déversement de l'*Exxon Valdez* il y a quelques années.

En fait, selon des études scientifiques, plus de 300 000 oiseaux meurent chaque année à cause du rejet délibéré par des navires d'un mélange d'eaux et d'huiles usées de la cale des moteurs[37]. Selon des estimations plus prudentes, au moins 60 000 à 100 000 oiseaux marins meurent au large de la côte sud-est de Terre-Neuve chaque hiver[38]. Les Grands Bancs de Terre-Neuve constituent l'aire d'hivernage la plus importante pour les oiseaux marins de l'Atlantique Nord.

Selon Environnement Canada, région de l'Atlantique, une surveillance accrue, une application efficace de la loi et des amendes plus élevées pourraient résoudre ce problème chronique. Le Canada exerce en moyenne un contrôle aérien de la pollution dans sa zone économique exclusive au large de la côte de l'Atlantique — qui constitue un immense territoire — de quelque 400 heures par année contre 14 000 heures en Australie et près de 2 000 heures en Californie[39].

Préparatifs d'urgence

Parmi ses rôles et responsabilités en matière de sécurité maritime, la Garde côtière canadienne doit assurer la protection civile en eaux marines et en eaux douces. Elle doit notamment se préparer à intervenir dans le cas d'une catastrophe dans un aéroport situé à proximité de l'eau, comme l'aéroport international de Vancouver. Cela suppose l'existence d'un plan, de mesures, de procédures ou de modalités d'intervention en cas d'urgence. Ce plan devrait être constamment révisé et mis à jour et doit prévoir des mesures concernant le déploiement du matériel d'intervention, son entretien et sa vérification, ainsi que des mesures de surveillance des effets sur l'environnement. L'efficacité de l'intervention doit aussi être évaluée régulièrement.

La partie sud du golfe du Saint-Laurent, la côte de la Nouvelle-Écosse et la côte sud de Terre-Neuve, en plus d'être des lieux de pêche productifs, sont le

---

37 Francis K. Wiese, Thèse de doctorat, Université Memorial de Terre-Neuve; 2002, p. 239, cité dans Environnement Canada, région de l'Atlantique, *Impact des hydrocarbures déversés en mer sur les oiseaux de mer du Canada atlantique*, site Web : www.ns.ec.gc.ca/boas/impact_f.html, 18 novembre 2003.

38 Pêches et Océans Canada, région de Terre-Neuve; *Rapport du comité sur la prévention du mazoutage de la faune — « La solution »*, communiqué NR-N-02-25, St. John's, 17 septembre 2002. Les chiffres contenus dans le Rapport sur la phase I du Projet de prévention du mazoutage de la faune (PMF) seraient des estimations prudentes à cause du nombre limité de données disponibles au moment de la préparation du rapport.

39 Environnement Canada, région de l'Atlantique, *Oiseaux mazoutés en mer*, www.ns.ec.gc.ca/boas/index_f.html, dernière mise à jour de la page le 18 novembre 2003.

théâtre d'un trafic maritime grandissant, notamment à cause du développement de la production de pétrole et de gaz naturel en mer. Par conséquent, le Comité comprend les préoccupations exprimées par plusieurs concernant le risque d'une grande catastrophe écologique tel le naufrage du *Prestige* au large de la Galicie en novembre 2002. Malgré les diverses mesures de prévention en place, le risque d'un déversement d'hydrocarbures important sur toutes nos côtes est encore très élevé.

Selon l'ancien ministre de l'Environnement de Terre-Neuve-et-Labrador, Robert Mercer, la province n'est pas satisfaite de son état de préparation en cas de déversement majeur d'hydrocarbures au large des côtes de la province[40]. Les modalités du plan d'urgence ne tiennent pas compte de l'obligation de gérer les risques identifiés. À peine 15 % des ressources du programme national d'intervention d'urgence de la Garde côtière se trouvent dans la région de Terre-Neuve et du Labrador. Le ministre Mercer a jugé cette proportion trop faible, compte tenu du niveau de risque. De plus, le présent régime de protection civile au Canada, en place depuis plus de 10 ans, risque d'être désuet. Pour intervenir sans délai en cas de catastrophe et gérer celle-ci efficacement, il faut pouvoir compter sur des protocoles efficaces et pratiques entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Le Comité est d'accord avec le ministre Mercer : il faut revoir et mettre à jour nos préparatifs d'urgence en cas de catastrophe écologique marine.

Le commissaire Adams a tenté de rassurer le Comité. Les craintes qu'une catastrophe survienne sur nos côtes sont compréhensibles, mais la Garde côtière s'est engagée à bien évaluer les risques, en particulier sur la côte sud de Terre-Neuve, surtout à cause de la quantité de pétrole en provenance des plates-formes qui circule dans la baie de Placentia[41]. Mais le Comité n'est pas rassuré.

Services à la navigation maritime

Droits de services maritimes et de déglaçage

Le recouvrement des coûts pour les services de la Garde côtière sous forme de droits de services maritimes et de déglaçage constitue un différend de longue date pour la marine marchande du Canada qui estime que ces droits affaiblissent sa position concurrentielle.

Les droits de services maritimes (DSM) ont été instaurés le 1er juin 1996 par la Garde côtière après que le gouvernement fédéral ait rendu prioritaire en 1994 le

---

40 Robert Mercer, ministre de l'Environnement de Terre-Neuve et du Labrador, *Témoignages*, 7 mai 2003.

41 John Adams, *Témoignages*, 25 septembre 2003.

recouvrement des coûts dans ses ministères et organismes. Comme la *Loi sur les océans*[42], qui autorise le prélèvement de DSM, n'est entrée en vigueur que le 31 janvier 1997, les DSM ont été mis en oeuvre initialement en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* [43].

La Garde côtière prévoyait, à l'origine, appliquer les DSM aux aides à la navigation, qui représentaient 98 millions de dollars du coût total[44] (évalué à 181 millions pour 1995-1996) des services offerts au transport commercial. Les services couverts comprenaient les aides à la navigation de courte portée (ANCP) et de longue portée (ANLP) et les services de trafic maritime (STM). À compter de la saison 1996-1997, les droits devaient être imposés également aux services de déglaçage du transport commercial; ils représentaient les 83 millions de dollars restants. L'objectif initial du recouvrement des coûts avait été fixé à 60 millions de dollars, soit un tiers du coût total des services imputés à la navigation commerciale. Cet objectif[45] devait être appliqué progressivement sur une période de quatre ans [46].

Lorsque le projet d'instaurer des droits de services maritimes a été annoncé en janvier 1996 la marine marchande et d'autres secteurs dépendant de la navigation commerciale ont manifesté leur mécontentement. Ils en ont fait part au Comité permanent des pêches et des océans. En avril 1996, le Comité a transmis un rapport sommaire[47] au ministre des Pêches et des Océans dans lequel il recommandait, entre autres, que la Garde côtière soit autorisée à recouvrer 20 millions de dollars au moyen de droits sur les aides à la navigation au cours de l'exercice 1996-1997 et qu'une étude indépendante et exhaustive soit faite les effets cumulatifs des droits et des initiatives de services maritimes sur la marine marchande et sur les industries et les régions tributaires soit entreprise et évaluée avant d'instaurer les droits de déglaçage ou toute augmentation de ces droits pour les aides à la navigation.

---

42 L'article 47 de la *Loi sur les océans* confère au Ministre le pouvoir de fixer les droits à payer pour la prestation de services aux termes de la Loi.

43 Les droits de services maritimes ont été instaurés le 1er juin 1996. L'objectif de la *Loi sur les océans* était d'accorder l'autorisation de prélever des droits de services maritimes; cependant la Loi n'est entrée en vigueur que le 31 janvier 1997. Les droits des aides à la navigation ont été instaurés à l'origine en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

44 Le coût total des services assujettis au recouvrement des coûts par les droits de services maritimes a été évalué à 394,2 millions de dollars dont 180,6 millions de dollars étaient affectés exclusivement au transport commercial.

45 L'expression « droits de services maritimes » est quelque peu ambiguë. À l'origine, ils devaient s'appliquer aux aides à la navigation et au déglaçage. Actuellement, les droits de services maritimes des aides à la navigation et aux services de trafic maritime et de déglaçage sont répertoriés séparément.

46 Les recettes visées auraient été de 20 millions de dollars en 1996-1997, de 40 millions de dollars en 1997-1998 et 1998-1999, et de 60 millions de dollars à compter de 1999.

47 Joe McGuire, président, Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, 22 avril 1996.

La Garde côtière a accepté d'effectuer cette étude et a commandé, avec Transport Canada, une étude sur les répercussions économiques des droits de services maritimes de même que sur d'autres initiatives de services maritimes[48]. D'après les résultats de cette étude, l'incidence des droits est modeste si l'on se base sur un recouvrement des coûts de 40 millions de dollars pour les aides à la navigation et les services de déglaçage pour les saisons de 1997-1998 et 1998-1999. Le coût total de toutes les initiatives a été évalué à 75 millions de dollars, soit moins de 0,1 % des quelque 100 milliards de dollars de marchandises transportées. L'étude a toutefois été critiquée par la marine marchande, qui s'est plainte des méthodes utilisées.

En mai 1998, M. David Anderson, ministre des Pêches et des Océans d'alors, a annoncé que :

- Le gouvernement fédéral imposerait un plafond de trois ans sur les droits de services maritimes assurés par la Garde côtière canadienne.

- À compter de la saison de 1998-1999, le gouvernement imposerait des droits de déglaçage au transport commercial. Ces droits devaient servir à recouvrer 13,3 millions de dollars sur un total de 76 millions en coûts annuels[49].

- En partie en réponse aux critiques de la marine marchande visant la Garde côtière, le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprendrait une étude de l'incidence économique cumulative en collaboration avec les ministères concernés au cours des trois prochaines années afin d'évaluer l'effet des initiatives de recouvrement des coûts du gouvernement sur la marine marchande.

Au cours de l'automne de 1998, des représentants de la marine marchande ont témoigné de nouveau devant le Comité afin de faire valoir que les droits de déglaçage pouvaient nuire à leur compétitivité face aux transporteurs américains et aux autres modes de transport. Le Comité a donné son appui à un compromis présenté par la Coalition industrielle et maritime des Grands Lacs et du Saint-Laurent selon lequel les droits de déglaçage seraient fixés à 50 % du montant proposé par la Garde côtière et qu'ils seraient appliqués à compter du 21 décembre 1998 pendant une période d'un an afin de donner le temps à

---

[48] Les autres initiatives portent sur la réforme du réseau portuaire, la commercialisation de la voie maritime du Saint-Laurent, la réforme du pilotage, le retrait de la Garde côtière du dragage des ports et des chenaux, et la création d'organismes d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures du secteur privé.

[49] Alors que le coût imputé aux services de déglaçage du transport commercial dans le plan original est de 83 millions de dollars.

l'industrie et à la Garde côtière de trouver ensemble une solution à long terme qui soit plus acceptable.

M. David Anderson, alors ministre des Pêches et des Océans, a accepté la recommandation du Comité et le 4 décembre 1998, le Ministère annonçait une réduction de 50 % des droits de déglaçage prévus initialement, laquelle entrerait en vigueur le 21 décembre 1998. Ces droits seraient plafonnés pendant trois ans; l'incidence des droits de déglaçage serait examinée entre la troisième et la quatrième année et, entre-temps, la Garde côtière continuerait à chercher avec l'industrie une solution aux questions des coûts et de la prestation de services.

Durant l'examen par le Comité de la *Loi sur les Océans*, au printemps de l'an 2000, la Société de développement économique du Saint-Laurent (SODES) et la Chambre de commerce maritime (CCM) ont témoigné devant le Comité afin de faire d'autres observations au sujet des droits sur les services de la Garde côtière. En réponse à ces préoccupations, le Comité a recommandé que :

> ... la Garde côtière ne modifie pas les droits de services maritimes ou les droits de déglaçage tant que le Conseil du Trésor n'aura pas terminé son étude ou tant que toutes les parties intéressées n'auront pas eu une période raisonnable pour évaluer l'étude [50].

Le rapport sur la première phase de l'étude du Conseil du Trésor[51] a été publié en mars 2002. L'étude devait à l'origine être menée en deux étapes. La première devait présenter un aperçu de l'industrie du transport maritime commercial et passer en revue les méthodes utilisées pour mesurer les répercussions cumulatives. La deuxième devait appliquer les méthodes considérées comme efficaces lors de la première étape. Toutefois, à la fin de celle-ci, il a été décidé de ne pas entreprendre la deuxième étape, principalement en raison « d'un manque de données essentielles. »

Au cours de l'étude actuelle du Comité, la Coalition maritime et industrielle nationale — qui représentait les associations du transport maritime, les groupes syndicaux et les associations industrielles du Canada — s'est présentée devant le Comité pour exprimer son opposition aux droits de services maritimes. La Coalition a fait observer que l'industrie canadienne du transport fonctionne au moyen de « marges bénéficiaires extrêmement faibles » et que même des coûts faibles ont des répercussions et nuisent à la compétitivité du Canada et désavantagent l'industrie canadienne par rapport aux États-Unis qui n'imposent pas de droits pour les services offerts par leur garde côtière.

---

[50] Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *Rapport sur la Loi sur les Océans*, octobre 2001, recommandation 13, p. 21.

[51] Conseils et Vérification Canada, *Répercussions cumulatives des droits fédéraux sur l'industrie du transport maritime commercial au Canada : Synthèse des renseignements généraux*, mars 2002.

Selon la Coalition, les droits de services de la Garde côtière ont entraîné l'abandon des producteurs canadiens de vrac au profit des producteurs étrangers, le recours à d'autres modes de transport comme le rail et le détournement au profit d'autres routes, comme, par exemple, le transport de l'acier par la côte Est des États-Unis et le Mississippi.

La Coalition affirme que l'étude du Conseil du Trésor et d'autres études antérieures n'ont pas mesuré avec exactitude les répercussions des droits fédéraux évalués à plus de 450 millions de dollars par an[52, 53]. L'étude du Conseil du Trésor a calculé, cependant, que le total des droits fédéraux prélevés à la marine marchande était de 66 millions de dollars par an[54] (pour l'année 2000) au Canada alors que ceux des États-Unis s'élevaient à 1,4 milliard de dollars canadiens. Les États-Unis ne perçoivent pas de droits de services à la navigation maritime ou de déglaçage, mais ils en prélèvent d'autres comme des droits à l'entretien des ports qui n'existent pas au Canada [55].

Selon la Coalition, les coûts annuels des services maritimes de la Garde côtière imputés à l'industrie a diminué de 54 millions de dollars par an (environ le tiers) depuis 1996-1997; aucune réduction correspondante des droits n'a cependant été observée.

En 1995-1996, la Garde côtière a évalué le coût total des services offerts au transport commercial à 180,6 millions de dollars, dont 97,8 millions pour les

---

52 Les Commissions consultatives maritimes régionales et la Coalition maritime et industrielle nationale, *Marine Transportation — Keeping Canadian Industry Competitive*, août 2002, p. 12; évalués à 481 millions de dollars en 2000-2001.

53 Les droits de pilotage, par exemple, fort partie d'une catégorie quelque peu différente de celle des droits de la Garde côtière. Les administrations de pilotage sont des sociétés d'État fédérales établies en vertu de la *Loi sur le pilotage*, qui veillent à prescrire des droits de pilotage qui soient justes et raisonnables et qui fournissent des recettes suffisantes pour permettre aux administrations d'être autonomes financièrement.

54 La raison de la différence entre les chiffres du Conseil du Trésor (66 M$) et de la Coalition maritime et industrielle nationale (450 M$) tient à ce que les droits de 66 millions de dollars ne comprennent que les droits exigés par les organismes fédéraux alors que les droits de 450 millions de dollars portent sur les droits exigés par les administrations portuaires et les administrations de pilotage canadiennes, la voie maritime du Saint-Laurent et les organismes d'intervention.

55 Les États-Unis ne perçoivent pas de droits de services de la Garde côtière, mais ils perçoivent d'autres droits maritimes qui prennent la forme d'une taxe d'entretien des ports sur le transport commercial qui utilise les ports américains (Habour maintenance tariff). La HMT est une taxe fédérale imposée aux expéditeurs en fonction de la valeur de la marchandise expédiée par les ports. Les sommes ainsi recueillies sont versées dans un fonds de fiducie et servent à payer les travaux de dragage d'entretien des voies de navigation du gouvernement fédéral. En mars 1998, la Cour suprême des États-Unis a déclaré inconstitutionnelle la partie du HMT concernant l'exportation. La taxe est toujours en vigueur et des propositions ont été présentées pour la supprimer ou la remplacer. Cette taxe et celle qui la remplacerait éventuellement suscitent un grand mécontentement dans le secteur du transport maritime. Les expéditeurs commerciaux qui utilisent le Mississippi ou d'autres voies navigables doivent également payer une taxe sur le carburant diesel. Les montants recueillis sont versés au fonds de fiducie des voies navigables intérieures (Inland Waterways Trust Fund), lequel finance le fonctionnement et l'entretien des voies navigables intérieures conformément à une entente de partage des coûts conclue avec le gouvernement américain.

aides à la navigation (comprenant les services de trafic maritime) et 82,8 millions pour le déglaçage[56]. Selon l'évaluation du MPO, les coûts de la prestation de ces services au transport commercial en 2002-2003 se chiffraient à 97,5 millions de dollars (53,6 millions pour les aides à la navigation et les services de trafic maritime, et 43,9 millions pour le déglaçage), ce qui représente une réduction de 46 % depuis 1995-1996.

La Coalition a également relevé que la Garde côtière perçoit uniquement 35 des 45 millions de recettes annuelles actuelles prévues[57]. Par conséquent, bien que les droits n'aient pas diminué en parallèle avec la chute des coûts de la Garde côtière, les recettes perçues et les recettes prévues ont été inférieures à la prévision originale visée de 60 millions de dollars.

La Coalition est d'avis que le problème des droits a contrecarré les efforts d'établir un partenariat solide entre la Garde côtière et l'industrie. Par exemple, La Commission consultative maritime[58], qui ne s'est pas réunie depuis le 19 octobre 2002, ne fonctionne pas comme un outil efficace de consultation et de conseils.

La position de la marine marchande, exposée dans l'énoncé de politique de la Coalition est la suivante : la contribution du secteur maritime à la prospérité économique, la croissance et le commerce devrait être reconnue; le secteur maritime devrait recevoir un appui afin d'être compétitif à l'échelle nationale et internationale; le transport maritime devrait être favorisé car il est sûr et sans danger pour l'environnement; l'industrie devrait bénéficier d'une stabilité et d'une prévisibilité à long terme afin d'être concurrentielle; le gouvernement et la marine marchande devraient travailler de pair afin de réduire les coûts et les efforts devraient être axés sur l'amélioration de la rentabilité et de la prestation de services de la Garde côtière canadienne.

La Coalition a recommandé que soient éliminés dès que possible tous les droits des services à la navigation maritime dans le cadre d'un accord à long terme de partenariat entre l'industrie du transport maritime et la Garde côtière visant à améliorer l'efficacité des opérations et à en réduire les coûts.

---

[56] Garde côtière canadienne, *Marine Services Fee Proposal for Aids to Navigation*, ministère des Pêches et des Océans, mars 1996, p. 2.

[57] Les recettes prévues par MPO pour 2002-2003 en ce qui a trait aux droits de services maritimes, au dragage d'entretien dans le chenal maritime du Saint-Laurent et aux droits de déglaçage étaient de 43,0 millions de dollars. Les recettes réelles se chiffraient à 35,8 millions de dollars. Pêches et Océans Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*; Ottawa, novembre 2003, p. 93.

[58] La Commission consultative maritime est composée des principaux intervenants du secteur maritime, représentant toutes les régions du pays. Le commissaire de la Garde côtière est le président de la Commission, laquelle est supposée se réunir régulièrement afin d'examiner les questions d'intérêt commun de l'industrie et de la Garde côtière.

La marine marchande a présenté, à cette fin, deux propositions à la Garde côtière et au ministre des Pêches et des Océans (le 16 février 2001 et le 26 août 2002) dans le but de conclure une entente à long terme, de supprimer les droits le plus tôt possible et de travailler en collaboration afin d'optimiser les services et d'ajuster les structures de coûts. La Garde côtière et le MPO n'avaient pas encore répondu au 7 octobre 2003. Le Comité considère ce manquement comme étant inacceptable.

La Coalition note que le Comité d'examen de la *Loi maritime du Canada*[59] a recommandé la suppression des droits de services de la Garde côtière, partageant à cet égard l'avis des Commissions consultatives maritimes régionales et de la Coalition maritime et industrielle nationale. Le Comité a également recommandé que le gouvernement du Canada conserve la responsabilité du dragage des voies navigables, jusqu'aux limites des administrations portuaires canadiennes et des ports publics, et qu'il en assume les coûts, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que dans l'éventualité que la Garde Côtière et le MPO n'aient pas répondu aux propositions de la marine marchande quant à une entente à long terme afin de supprimer les droits de services maritimes et de déglaçage le plus tôt possible et de travailler en collaboration pour optimiser les services et ajuster les structures de coûts, qu'elles aient la courtoisie de le faire dans les 60 jours après le dépôt de ce rapport; et

Que le Comité examine les propositions et la réponse de la Garde Côtière et du MPO.

Aides à la navigation : phares

Les phares sont exploités dans le cadre du Programme d'aides à la navigation de la Garde côtière. Ce programme fait partie des Services à la navigation maritime. Ses objectifs sont de gérer, d'entretenir et de fournir des aides à la navigation dans les eaux canadiennes de manière à faciliter le déplacement sécuritaire et rapide du trafic maritime, de protéger les milieux marin et dulçaquicole, de maintenir la sécurité maritime et de faciliter le commerce

---

[59] Le Comité d'examen de la *Loi maritime du Canada*, la *Loi maritime du Canada — Vers l'avenir : Rapport du Comité d'examen présenté au ministre des Transports*, Transports Canada, 2003. Les recommandations dont les témoins ont fait mention sont enregistrées sous « observations » puisque les droits de services maritimes sont imposés en vertu de *La Loi sur les océans* au lieu de la *Loi maritime du Canada* (LMC). Le Comité était d'avis, toutefois, que la question est visée également par le sous-paragraphe 4(a) de la LMC.

maritime et la mise en valeur des océans. Les aides à la navigation englobent les aides fixes comme les phares[60], les balises et les feux ainsi que les aides flottantes comme les bouées.

Le Canada compte quelque 580 anciens phares sur ses côtes et les Grands Lacs (Tableau 1). Dans bon nombre de pays, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie, les phares ne sont plus habités ou presque dépourvus de personnel. Dans les années 1970, la Garde côtière a entrepris un programme visant à automatiser les phares, à en retirer le personnel et à les faire fonctionner à distance.

Tableau 1 : Nombre de phares par province

	Total	Avec personnel	
		Nombre	*Pourcentage*
Terre-Neuve-et-Labrador	72	24	33 %
Nouvelle-Écosse	160		
Île-du-Prince-Édouard	56		
Nouveau-Brunswick	78	1	1.3 %
Québec	59		
Ontario	104		
Manitoba	2		
Colombie-Britannique	52	27	52 %
Canada	**583**	**52**	**8.9 %**

En 1998, toutefois, face à une opposition généralisée, notamment en Colombie-Britannique, le gouvernement a annulé sa décision de retirer les gardiens de phares. Il a accepté de les maintenir dans 52 phares pendant une période de cinq ans se terminant en 2003. Il y a 27 phares et bâtiments annexes habités en Colombie-Britannique, 24 à Terre-Neuve-et-Labrador et un au Nouveau-Brunswick (voir le tableau).

En décembre 1998, le Conseil du Trésor a approuvé 47,6 millions de dollars en fonds d'exploitation et 24,5 millions de dollars en fonds d'immobilisations sur cinq ans pour continuer à pourvoir en gardiens les phares à Terre-Neuve-et-Labrador et dans la Région du Pacifique[61]. Des fonds d'exploitation permanents de 12,9 millions de dollars par an ont été approuvés pour les exercices suivant 2002-2003. Le Conseil du Trésor a demandé qu'au bout de cinq ans, le ministère des Pêches et Océans examine la décision de garder du

[60] Un phare est une structure fermée munie d'un fanal encastré qui guide la marche des navires alors qu'un phare avec bâtiments annexes comprend un phare, une station de signaux de brume, l'habitation du gardien et des structures associées.

[61] Rapport de 2002 du vérificateur général du Canada, Chapitre 2, p. 19.

personnel dans les phares. La Garde côtière examine actuellement l'avenir des phares et bâtiments annexes. Elle devait exposer les diverses solutions et l'estimation des coûts dans un rapport qu'elle devait terminer en décembre 2003 et qui n'est toujours pas disponible à l'heure actuelle.

Dans son rapport de décembre 2002, le Bureau du vérificateur général (BVG), sous la rubrique *Il s'agit d'une activité qui n'appuie pas la sécurité ni l'efficience* fait observer que le Ministère a gardé du personnel dans 50 phares principalement pour des raisons patrimoniales et le dernier phare, situé dans la Région des Maritimes, est habité pour des raisons de souveraineté.

Le BVG conteste le rôle des gardiens dans des phares qui sont presque entièrement automatisés, affirmant qu'il est maintenant admis que la sécurité maritime et l'efficience de la navigation peuvent être assurées sans personnel. Il s'interroge sur la manière que les gardiens peuvent contribuer aux objectifs patrimoniaux étant donné l'éloignement de bon nombre de phares. Il voit mal comment les phares habités servent un objectif patrimonial.

Le BVG trouve que le Ministère ne surveille pas les coûts du maintien et de l'exploitation des phares habités; sans cette information, il ne sait pas s'il a reçu un financement approprié et s'il sera en mesure de satisfaire aux exigences d'examen du Conseil du Trésor.

La sénatrice Pat Carney a comparu devant le Comité pour présenter le dossier sur l'entretien des phares habités. Mme Carney a indiqué que les phares avec bâtiments annexes sont dotés de personnel, comprenant habituellement un gardien et un adjoint, qui fournissent des renseignements météorologiques et d'autres données au moins 20 heures par jour, tous les jours. Les craintes de la province se rattachent notamment à la perte de bulletins météorologiques locaux à l'intention des marins et des aviateurs

Mme le sénateur Carney a expliqué que la particularité de ces phares est leur isolement et leur éloignement des villages et des voies de communication. En Colombie-Britannique, seulement 3 des 27 phares sont accessibles par route, et deux de ces routes sont des chemins forestiers mal entretenus. Les 24 autres phares ne sont accessibles que par hélicoptère ou par bateau. De nombreux phares de Terre-Neuve-et-Labrador sont également dépourvus d'accès routier. La sénatrice a insisté sur le fait qu'aucun autre pays ne possède « un littoral comme le nôtre, isolé et ouvert aux intempéries » et que dans ces régions, seuls les gardiens de phare sont là pour répondre aux appels de détresse.

La sénatrice Carney a fait observer que les gardiens de phare assurent cinq services essentiels :

- les aides à la navigation;
- l'information météorologique aux fins maritimes et aériennes;
- l'aide au public;
- l'entretien des systèmes automatisés;
- les services à d'autres organismes gouvernementaux.

Elle a fait valoir que les rapports météo d'une région en particulier sont des outils essentiels pour les navigateurs et les pilotes. D'autres services pourraient être offerts, comme suivre les déplacements de la flottille de pêche, surveiller les activités maritimes inhabituelles pour le compte de la GRC, transmettre les appels de détresse, venir en aide au public et procéder à des évaluations environnementales. De nombreux phares se trouvent sur la voie migratoire du Pacifique et pourraient être utilisés pour repérer les oiseaux migrateurs.

En ce qui a trait aux difficultés du MPO à déterminer le coût de doter les phares de personnel, le sénateur reconnaît « qu'il n'est pas facile de déterminer les dépenses de personnel autres que les salaires et les coûts de soutien. On peut présumer que la GCC continuera d'avoir besoin de navires et d'hélicoptères pour assurer ses aides à la navigation qui servent à conserver le balisage des chenaux, et les balises et les bouées en état de marche. »

Mme Carney admet que les gros navires utilisent de plus en plus d'équipement électronique et les petites embarcations, de GPS, et que, par conséquent, le rôle traditionnel des phares en tant qu'aides à la navigation devenait de moins en moins important. Elle estime qu'il faudrait élargir le mandat de la Garde côtière afin de tenir compte de l'évolution de sa clientèle. Certains phares pourraient, par exemple, être polyvalents et continuer de remplir toutes les fonctions actuelles « sans recouvrement des coûts auprès du gouvernement ou du public ». Le mandat devrait également englober des activités de défense et de sécurité compte tenu du fait que les phares sont fréquemment situés dans des endroits stratégiques. Les phares ne pourraient, cependant, pas tous être polyvalents. Certains pourraient être déclassés et affectés à d'autres usages publics; c'est ce qui a motivé le projet de loi S-5[62], Loi visant à protéger les phares patrimoniaux.

---

[62] Projet de loi S-5, Loi visant à protéger les phares patrimoniaux.

Mme Carney a insisté sur l'importance de conserver les phares du milieu de la côte de la Colombie-Britannique afin d'assurer des services d'aide à la navigation aux navigateurs et aux aviateurs jusqu'à ce que des installations automatisées acceptables puissent remplacer leurs gardiens. « Il n'est pas tellement important de savoir si la Garde côtière s'acquittera de cette tâche au sein d'un ministère ou en tant qu'organisme que de savoir que celle-ci sera accomplie. »

Selon la sénatrice Carney, la Garde côtière doit s'adapter aux besoins changeants des collectivités côtières qu'elle sert si elle veut conserver sa raison d'être.

Le Comité estime les arguments valables pour maintenir les phares habités.

Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 8

Qu'avant qu'une décision soit prise à l'effet qu'un phare ne perde son gardien, la population et les intervenants touchés soient consultés et que toute recommandation subséquente soit référée au Comité parlementaire pertinent pour examen.

Programme de protection des eaux navigables

Le Programme de protection des eaux navigables a pour but de protéger le doit public à la navigation et l'environnement en application de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Cependant, selon le vérificateur général, ces actions sont gravement entravées par la désuétude de la *Loi*. Celle-ci était destinée à l'origine à protéger les routes de navigation maritime en contrôlant l'industrie du sciage et la construction des ponts, barrages et autres obstructions. Selon le BVG, la *Loi* est devenue un outil pour permettre au public, aux municipalités, aux environnementalistes et aux plaisanciers de régler des litiges avec les autres usagers. Cependant, la plupart de ces litiges ne concernent pas la navigation. Ainsi, la *Loi* a été souvent invoquée pour faire approuver des sites d'aquaculture et ne peut pas traiter de ce secteur en expansion rapide qui concurrence de plus en plus les utilisateurs traditionnels des voies d'eau. Le BVG écrit dans un rapport de 2002 que le MPO voyait déjà la nécessité de modifier la *Loi sur les eaux navigables* dans son rapport de 1997-98 sur les plans et les priorités. Le Ministère a indiqué qu'il était au courant des problèmes causés par la *Loi* et qu'il avait adopté une révision de la politique de la *Loi*[63]. Cependant, le

[63] Rapport 2002 du vérificateur général du Canada, chapitre 2.

renouvellement de la *Loi sur les eaux navigables* n'est pas mentionné dans la section sur les initiatives réglementaires du plus récent rapport sur le rendement du Ministère (exercice 2002-2003). Le Comité n'a pas entendu de témoignages sur cette question et ne formule donc pas de recommandation, mais constate avec consternation que le dossier ne semble pas évoluer.

Services de communications et trafic maritimes

Le 18 octobre 2001, à la suite d'une réunion avec les porte-parole des syndicats représentant les officiers des Services de communications et trafic maritimes (SCTM), le Comité a décidé de se rendre sur la côte Ouest afin de visiter des centres des SCTM et d'obtenir sur place de l'information des officiers de première ligne sur l'état des affaires des SCTM de la région du Pacifique. Les membres du Comité ont visité le centre régional de la Garde côtière à Vancouver et les centres SCTM de Victoria, Tofino et Prince Rupert. À leur retour, ils ont envoyé une lettre au ministre des Pêches et des Océans, de la défense nationale et au premier ministre pour leur faire part de leurs préoccupations. Ils ont également décidé de poursuivre leur étude des SCTM en visitant les centres de la côte Est du Canada, ce qu'ils firent au printemps de 2002. Le Comité a présenté ses conclusions et ses recommandations sur les SCTM dans un rapport qui a été déposé en février 2003[64] auquel le gouvernement a répondu en juin 2003.

Les membres du Comité ont constaté que les problèmes observés au sein des SCTM de la GCC affaiblissaient la capacité de ces services à remplir leur mandat qui est d'assurer la sécurité du trafic maritime dans les eaux canadiennes. Les problèmes étaient les suivants : insuffisance de personnel, surmenage des officiers des SCTM, accès à la formation, équipement vétuste et non fiable, non-respect des engagements internationaux, incertitude, appréhension et frustration des employés, niveaux réduits du service et atteinte possible à la sécurité de nos frontières. Tous ces problèmes trouvent leur origine dans un manque de fonds et de ressources humaines. Par conséquent, le Comité a recommandé une augmentation immédiate du financement accordé aux SCTM et que la dotation en personnel soit portée à des niveaux acceptables.

Par conséquent, le Comité recommandait d'accroître immédiatement le financement des SCTM de la Garde côtière de la région du Pacifique d'au moins 2 millions de dollars dans le budget fédéral de 2003-2004 afin :

- de rétablir les effectifs au niveau approprié;
- d'offrir la formation requise;

---

[64] Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *La Garde côtière canadienne, services de communications et trafic maritimes*, rapport, Ottawa, février 2003.

- de remplacer l'équipement vétuste et au fonctionnement incertain;

- d'assurer l'entretien préventif prévu du matériel.

Le Comité a également indiqué qu'il fallait également augmenter les budgets des SCTM des quatre autres régions.

Le rapport du MPO sur les plans et priorités de 2003-2004 ne dévoilait pas d'augmentation du financement des SCTM, dont le budget annuel devait être maintenu pendant trois ans à 70,4 millions de dollars par an[65]. Cette situation est compréhensible compte tenu du moment de la parution du rapport du Comité. Cependant, le gouvernement n'a pas demandé un financement accru pour les SCTM dans les budgets supplémentaires ultérieurs. Dans sa réponse au rapport du Comité de juin 2003, il indique ne pas être d'accord pour augmenter le financement de la Garde côtière des régions. Il ajoute que les 47.3 millions par an accordés pour deux ans à la Garde côtière, dans le budget de 2003, pour de grosses réparations à sa flotte et à son infrastructure terrestre et pour le remplacement d'immobilisations profitent grandement aux SCTM. Cette somme apparaissait déjà dans les corrections apportées au budget principal dans le RPP, mais elle n'a été autorisée que dans le budget supplémentaire de septembre 2003, et réduite à 42,3 millions de dollars. Ceci dit, le plan du MPO pour l'utilisation des fonds pour la flotte comprend une série de projets majeurs de radoub et de prolongement de la vie utile des navires et la construction de nouveaux navires[66]. Elle exclut l'attribution de nouvelles ressources aux SCTM. Dans le contexte, le Comité ne voit pas comment le gouvernement peut penser que les nouveaux crédits de 47,3 millions par an sur deux ans peuvent beaucoup profiter aux SCTM.

En outre, en réponse à notre rapport, le MPO s'est dit convaincu que l'examen stratégique des SCTM et la gestion du cycle de vie du matériel (GCVM) de la Garde côtière, actuellement en cours, donneraient suite à la plupart des conclusions et des recommandations du rapport du Comité en ce qui a trait à l'attribution de ressources et aux ressources humaines. Ces deux démarches découlent du besoin de revoir et de moderniser les SCTM, un des principaux programmes de la Garde côtière. La deuxième phase de l'examen stratégique des SCTM a débuté en février 2003 et suit les trois principes suivants :

- La sécurité maritime ne sera pas compromise;

---

[65] Le budget principal des dépenses 2004-2005 proposait d'augmenter le budget des SCTM à 88,4 millions de dollars, surtout à cause d'une hausse de 15 millions dans les dépenses d'immobilisation, probablement pour la mise en œuvre du SIA.

[66] Pêches et Océans Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*; Ottawa, novembre 2003, p. 66.

- Le niveau de service ne sera pas réduit;
- Le programme des SCTM demeurera prioritaire.

Les représentants syndicaux ont témoigné devant le Comité une autre fois à l'automne de 2003 afin de lui présenter leurs observations sur la réponse du gouvernement à son « Rapport sur les SCTM » ainsi qu'une mise à jour sur les situations aux centres des SCTM. D'après le TCA, les centres des SCTM sont encore en sous-effectif important. Le refus d'appliquer la recommandation de porter de 5,5 à 7 le nombre d'agent par poste a comme conséquence, selon le syndicat, que les officiers des SCTM font encore trop d'heures supplémentaires et sont contraints à renoncer à la formation. Le niveau de dotation en personnel technique n'a pas été augmenté. La situation est pire en réalité puisque les techniciens ne sont plus disponibles après les heures de travail. L'équipement essentiel pour répondre aux appels de détresse, réglementer le trafic maritime ou contrôler les navires n'est pas disponible, parfois pendant plusieurs journées, notamment pendant les longues fins de semaine. Les travaux d'entretien préventif sont quasi-inexistants et la situation se détériore.

Gestion de la flotte

Le MPO administre une flotte de navires dans le but d'assurer des services comme les aides à la navigation, le déglaçage, le volet maritime des opérations de recherche et de sauvetage, la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale, ainsi que des activités concernant les sciences halieutiques, l'hydrographie, l'océanographie et d'autres sciences maritimes. La flotte est en réalité prestataire de services du Ministère, et les coûts d'exploitation des navires et des membres d'équipage sont facturés aux programmes ou aux secteurs d'activité. Les coûts du personnel côtier de la flotte, l'acquisition d'immobilisations et l'entretien des navires sont enregistrés comme un secteur d'activité distinct — gestion de la flotte. La flotte offre également un soutien aux autres ministères et organismes. Elle contribue en outre à affirmer la souveraineté du Canada dans l'Arctique par le biais de ses activités de déglaçage.

Au début des années 1990, la Garde côtière canadienne (Transports Canada) et Pêches et Océans avaient les deux plus grandes flottes civiles du Canada. Cependant, à la suite de l'examen des programmes de 1994, le financement des deux flottes a été considérablement réduit. En 1995, la Garde côtière a été fusionné avec Pêches et Océans, qui est devenu gestionnaire de la plus grande flotte civile du gouvernement du Canada. Cette fusion s'est effectuée en dépit d'un examen indépendant des activités de la flotte du gouvernement

exécuté en 1990 qui recommandait de conserver les deux flottes distinctes, entre autres parce que leur fonctionnement et leur culture d'entreprise étaient différents[67].

Au 31 mars 2003, la flotte de la Garde côtière canadienne du ministère des Pêches et des Océans comprenait 109 navires opérationnels et 27 hélicoptères, et son personnel navigant comptait quelque 2300 personnes[68]. Le Ministère possède et exploite encore la plus grosse flotte civile et aérienne du gouvernement fédéral.

Depuis la fusion, la flotte a diminué de presque 50 %. Avant, les flottes de la Garde côtière et du MPO totalisaient 198 navires[69]. En 2000, seulement 108 (la « flotte de base ») des 144 navires restants furent ciblés par le MPO pour recevoir un budget de fonctionnement annuel. Le MPO prévoyait désarmer les navires non financés ou mis hors service et, au bout du compte, les vendre. Quarante et un de ces 108 navires sont considérés comme étant de gros navires[70]. Pour l'année 2000, le Ministère a estimé que le coût direct de prestation des services de la flotte était de 281 millions de dollars. Le personnel navigant était composé de 1459 membres d'équipage et de 777 officiers (pour un total de 2236).

La flotte compte actuellement 109 navires en activité. Les 41 gros navires sont des brise-glace, des baliseurs moyens, des navires hauturiers et des cotres intermédiaires (Tableau 2). Les gros navires sont basés en grande partie en Colombie-Britannique, au Québec, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador (Tableau 3). Fait étonnant, aucun vaisseau de la Garde côtière n'est basé au Nunavut.

---

67 Rapport 2000 du vérificateur général du Canada; chapitre 31.

68 Pêches et Océans Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*; Ottawa, novembre 2003.

69 Rapport 2000 du vérificateur général du Canada, Chapitre 31, p. 31-9; 198 navires en 1990 et 170 en 1994.

70 39 navires ont au moins 30 m de longueur.

Tableau 2 : Types de navires dans la flotte de la Garde côtière canadienne.

Gros navires	Petits navires
Nombre : 41	Nombre : 68
Brise-glace fluvial lourd	Navire côtier de recherche et de levée hydrographique
Brise-glace fluvial moyen	Baliseur léger
Brise-glace léger — Grand baliseur	Navire côtier de recherche halieutique
Baliseur moyen — Brise-glace léger	Petit cotre polyvalent renforcé pour les glaces
Baliseur moyen renforcé pour les glaces	Petit cotre polyvalent
Navire hauturier de recherche et de levé hydrographique	Bateau de sauvetage polyvalent
Navire hauturier de recherche halieutique	Bateau de sauvetage polyvalent à long rayon d'action
Navire côtier de recherche et de levée hydrographique	Bateau de sauvetage polyvalent à moyen rayon d'action
Baliseur fluvial spécialisé	Patrouilleur polyvalent côtier
Patrouilleur polyvalent hauturier renforcé pour les glaces	Catamaran de levée et de sondage
Patrouilleur polyvalent hauturier	Multicoque de levée et de sondage
Cote polyvalent intermédiaire (patrouilleur)	Petit navire d'usage général polyvalent
Petits baliseurs (1 sur 9)	Aéroglisseur
Multicoque de levée et de sondage (1 sur 2)	

Tableau 3 : Répartition géographique de la flotte de la Garde côtière canadienne par province ou territoire [71]

Régions du MPO	Province ou territoire	Nombre de vaisseaux			
		Total		*Gros navires*	
Pacifique	Colombie-Britannique	24	22 %	8 ou 33 %	20 %
Centre et Arctique	Territoire du Nord-Ouest	3	3 %	Tous	7 %
	Manitoba	1	1 %	Tous	2 %
	Ontario	20	18 %	4 ou 20 %	10 %
Québec	Québec	18	17 %	9 ou 50 %	22 %
Golfe et Maritimes	Nouveau-Brunswick	8	7 %	Aucun	0 %
	Île-du-Prince-Édouard	3	3 %	1 ou 33 %	2 %
	Nouvelle-Écosse	19	17 %	7 ou 37 %	17 %
Terre-Neuve-et-Labrador	Terre-Neuve-et-Labrador	13	12 %	8 ou 62 %	20 %
Toutes les régions		**109**	**100 %**	**41**	**100 %**

[71] Basée au port d'attache.

La flotte de la Garde côtière canadienne est rongée par la rouille et clairement sous-capitalisée. L'âge moyen des navires est de 20,2 ans (âge médian de 19 ans) alors que celui des gros navires est de 24,8 ans (âge médian de 22 ans). Près de 80 % de la flotte a atteint ou dépassé sa demi-vie et près de 50 % des navires ont devant eux une vie utile de moins de 5 ans. Le tableau est plus sombre pour les gros navires dont les chiffres sont respectivement de 95 % et 39 %. Comme le signale le vérificateur général, le MPO a évalué, en 1999, à 2,2 milliards de dollars le coût de remplacement de tous les gros navires. Ce coût serait de 775 millions uniquement pour les gros navires de plus de 30 ans (1999)[72]. Cinq ans plus tard, cette évaluation donnerait sans aucun doute des résultats plus négatifs.

Par conséquent, le principal défi consiste à remplacer les navires vieillissants. Le Commandant John Adams, commissaire à la Garde côtière canadienne a déclaré au Comité permanent des comptes publics :

> Si l'on suppose un taux de renouvellement de seulement 4 % de l'actif, la Garde côtière devrait consacrer annuellement à son infrastructure de 140 à 150 millions de dollars pour les immobilisations, y compris bien sûr pour sa flotte. Notre budget, au cours des dix dernières années, a oscillé entre 30 et 40 millions de dollars. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons introduit le concept des services techniques intégrés, qui nous permettra d'instituer la gestion du cycle de vie du matériel afin d'adopter des pratiques modernes de gestion de l'actif et d'aider à définir nos besoins en matière de restructuration du capital[73].

M. Adams a ajouté que la Garde côtière était arrivée au stade :

> ... où nous estimons avoir besoin, en chiffres ronds, de 350 à 400 millions de dollars afin de pouvoir remplacer la plupart des navires vraiment anciens de notre flotte par une nouvelle série de navires de haute mer. Puis, si nous obtenons par la suite régulièrement des fonds pour les immobilisations, nous pourrons renouveler et rajeunir notre flotte[74].

M. Charles Gadula, directeur général, Direction de la flotte, Services de la marine, ministère des Pêches et des Océans a réaffirmé cette évaluation lorsqu'il a comparu, au printemps de 2003, devant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense :

---

72 Rapport 2000 du vérificateur général du Canada de 2000, Chapitre 31, p. 31-10.

73 John Adams, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 23 octobre 2001. Ce qui suppose une valeur des immobilisations de 3,6 milliards de dollars. Le commandant Adams est également cité dans le rapport du Comité permanent des comptes publics qui a examiné le chapitre 31 du rapport de décembre 2000 du vérificateur général du Canada.

74 *Ibid.*

> La majorité des bateaux ont dépassé leur mi-vie utile. Certains ont presque fini leur vie utile. Un examen de la flotte a révélé que les besoins d'investissement entraînés par le remplacement des navires qui ont atteint la fin de leur vie utile seront de quelque 350 millions de dollars.
>
> Toutefois, permettez-moi de préciser que nombre de navires pourront être soumis à un programme de prolongement de vie. Il est évident que le temps est venu, au cours des cinq à dix prochaines années, de réinvestir dans certains des principaux navires de la flotte civile du gouvernement du Canada.
>
> Dans le dernier budget, nous avons obtenu 47 millions de dollars pour deux ans, soit 47 millions de dollars chaque année pendant deux ans. Ces crédits servent aux restaurations et aux réparations essentielles permettant à la flotte de retrouver un niveau fonctionnel. Par ailleurs, nous continuerons de travailler en vue de déterminer les besoins quant au remplacement des navires[75].

Il a ajouté qu'un programme de remplacement des navires

> ... serait comme celui qui existait [la Garde côtière] au milieu des années 1980, le PPSR[76]. À ce moment-là, nous avons construit la dernière série des 1200 et des 1100. Le programme a été étalé sur une période de cinq ans... Pour ce qui est de la capacité en haute mer, il est intéressant de signaler que la capacité canadienne en brise-glace se trouve au sein de la Garde côtière. Il n'y a pas de brise-glace dans la marine. Ainsi, s'agissant d'instaurer une présence visible de la Garde côtière à l'extrémité de l'Arctique ou dans les eaux gelées de la côte Est, c'est sur la Garde côtière que l'on doit compter. Si l'on souhaitait donc entreprendre ce programme de cinq ans, les navires en question seraient semblables aux gros brise-glace, ou aux 1200; les brise-glace de taille moyenne pourraient se comparer au 1100; il y aurait aussi ceux de la classe 1000, qui ont la capacité de briser les glaces mais qui seraient utilisés dans la région des Grands Lacs, du fleuve Saint-Laurent, etc.[77]

Comme M. Gadula l'a mentionné, la Garde côtière devait recevoir 47,3 millions par an pendant deux ans soit 94,6 millions dans le budget de février 2003. Le Comité constate que cette somme est bien inférieure à ce qui est requis pour le renouvellement de la flotte — en particulier si on le compare avec les 140 à 150 millions par an servant au seul entretien des immobilisations — et de loin inférieure à l'énorme somme requise pour renouveler la flotte. La modernisation de la Garde côtière fait néanmoins partie des nouvelles mesures stratégiques du ministre des Pêches et des Océans, et constitue donc une priorité. L'argent frais

---

[75] Charles Gadula, Délibérations du Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, Fascicule n° 14 — *Témoignages*, 7 avril 2003. M. Gadula est également cité dans le Rapport du Comité du Sénat, *Les plus longues frontières mal défendues au monde*, octobre 2003, p. 15.

[76] Programmes de projets spéciaux de relance.

[77] Charles Gadula, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 23 octobre 2001.

promis sera investi dans la recapitalisation de la flotte de la Garde côtière et de son infrastructure côtière. Le MPO déterminera les moyens de résoudre les problèmes du vieillissement de la flotte et présentera un plan d'affaires pour la recapitalisation de la flotte comprenant une série de projets majeurs de radoub et de prolongement de la vie utile des navires et la construction de nouveaux navires[78].

La réalité des dernières années contraste tristement avec ces souhaits. En 2002-2003, les dépenses totales réelles en capital de la gestion de la flotte[79] se chiffraient à 39,5 millions, soit presque 40 % de moins que la somme prévue initialement (64,3 millions) et 14 millions de moins que les autorisations totales disponibles (Tableau 4).[80] Des autorisations de financement utilisées pour les dépenses d'investissements, 14,8 millions de dollars ont été dépensés sur un projet d'intégrité du Programme Recherche et Sauvetage (R et S). Ce montant n'avait pas été prévu à l'origine. Par conséquent, la Garde côtière a dépensé moins de 25 millions en 2002-2003 pour la remise en état des navires, le prolongement de leur durée de vie, ainsi que leur remplacement et leur modernisation. Durant le même exercice, les dépenses totales de fonctionnement (Gestion de la flotte) ont dépassé de 21,3 millions les prévisions.

Ces pratiques semblent monnaie courante au MPO. Depuis 1996, les dépenses d'immobilisation pour la Gestion de la flotte ont été inférieures de 45 % en moyenne aux dépenses prévues. Au cours de la même période, les dépenses de fonctionnement ont constamment dépassé les prévisions. Ce phénomène n'existait pas quand les activités de la Garde côtière étaient enregistrées au MPO sous un seul poste budgétaire ou quand la Garde côtière relevait de Transport Canada (Tableau 4).

---

78 Pêches et Océans Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*; Ottawa, novembre 2003.

79 La Gestion de la flotte comprend l'acquisition, l'entretien et l'ordonnancement des flottes navales et aériennes du Ministère à l'appui des secteurs de programme du MPO.

80 Pêches et Océans Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*; Ottawa, novembre 2003; tableaux 2 et 9, et Comptes publics du Canada (2002-2003), section 8, Pêches et Océans; et Pêches et Océans, *Rapport sur les plans et les priorités 2003-2004*, Ottawa, février 2003.

Tableau 4 : Tendance des dépenses en capital de la flotte de la Garde côtière canadienne depuis sa fusion avec le MPO

		Dépenses en capital (million $)		
Année financière	Activité ou secteur d'activité	Prévues	Autorisées	Réelles
2005-2006	Gestion de la flotte	82,7		
2004-2005	Gestion de la flotte	105,6		
2004-2005	Gestion de la flotte[81]		82,0	
2003-2004	Gestion de la flotte	100,8	93,1	
2002-2003	Gestion de la flotte	64.3	53,5	39,5
2001-2002	Gestion de la flotte	68,3	65,7	28,5
2000-2001	Gestion de la flotte	101,2	88,4	36,4
1999-2000	Gestion de la flotte	68,2	68,2	39,3
1998-1999	Gestion de la flotte	66,4	66,4	48,8
1997-1998	Gestion de la flotte	58,8	62,4	28,6
1996-1997	Gestion de la flotte[82]	60,9		41,6
1996-1997	Garde côtière au MPO[83]		69,9	62,7
1995-1996	Garde côtière au MPO		90,6	81,1
1994-1995	Garde côtière à Transport Canada[84]		108,1	108,1
	MPO, Politique intégrée et soutien de programme[85]		77,2	75,9

[81] Budget principal des dépenses 2004-2005, p. 9-5.

[82] Nouvelle structure au MPO. En 1996-1997, les dépenses ont été déclarées dans le Rapport ministériel sur le rendement par activités ministérielles (ancienne structure) et par secteur d'activité.

[83] Ancienne structure. Ce poste budgétaire comprend toutes les dépenses en capital de la Garde côtière et, par conséquent, englobent d'autres dépenses que l'acquisition, l'entretien et l'ordonnancement de la flotte.

[84] La dernière année avant la fusion. La Garde côtière était sous la responsabilité de Transport Canada. Ce poste budgétaire comprend toutes les dépenses en capital de la Garde côtière.

[85] Cette activité du MPO comprend la gestion des immobilisations et, par conséquent, engloberait les dépenses en capital de la flotte du Ministère avant la fusion.

En 2003-2004, le MPO a prévu des immobilisations de 100,8 millions pour la flotte, soit 47,3 millions de plus que ce qui avait été prévu en 2002-2003[86]. Ce montant correspond à l'investissement annoncé pour la Garde côtière dans le budget de février 2003. Les dépenses prévues à cet égard pour 2004-2005 et 2005-2006 sont également supérieures à celles des dernières années[87] (Tableau 5). Le Comité constate une fois de plus que cette planification à long terme d'investissements supplémentaires, certes bienvenus, est encore en deçà des sommes requises pour le renouvellement de la flotte. En outre, la sous-capitalisation chronique de la flotte de la Garde côtière amplifie le problème de son vieillissement, et chaque année perdue augmente en fin de compte l'injection de capital qui sera nécessaire pour le renouvellement de la flotte.

La Garde côtière d'aujourd'hui est le résultat de son transfert, en 1995, de Transports Canada à Pêches et Océans Canada. Les représentants de l'Union canadienne des employés des transports estiment que l'économie prévue de 55 millions par an réalisée par les navires polyvalents à la suite de la fusion ne s'est pas matérialisée puisque la plupart des navires étaient spécialisés. Par conséquent, d'après les représentants syndicaux, la justification invoquée pour la fusion était et continue d'être sans fondement et a eu de graves conséquences sur le moral et la capacité des employés de la Garde côtière.

M. John Fox, président de la section 80809 de l'Union canadienne des employés du transport nous a dit avoir constaté, à l'analyse de la prestation prévue de la flotte dans les Maritimes en 2003-2004, que le nombre de cycles opérationnels y était réduit de 28 à 9 pour les navires, soit une réduction de la présence sur l'eau des deux tiers[88].

Dans le cadre de l'étude de la Garde côtière canadienne, le Comité s'est rendu en Europe afin de rencontrer des représentants de diverses gardes côtières et des parlementaires de la Norvège, du Royaume Uni et de l'Islande et d'apprendre les différents moyens d'organiser les activités d'une garde côtière. Les activités, la taille et la nature de la flotte des gardes côtières des pays visités sont très différentes de celles de la Garde côtière canadienne, mais nous pouvons en tirer des leçons de gestion. L'une d'elles est la possibilité de louer certains navires de la flotte de la Garde côtière. Depuis sa création en 1977, la Garde

---

86 Pêches et Océans Canada, *Budget des dépenses 2003-2004, Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, mars 2004. Un montant de 42,3 millions de dollars était annoncé dans le Budget supplémentaire des dépenses de septembre 2003 pour la remise à neuf des immobilisations de la Garde côtière grâce à l'achat de machines et de matériel.

87 L'apport de 42,3 millions de dollars sur la somme de 94,3 millions de dollars pour une période de deux ans en vue du renouvellement de la flotte a sans doute été autorisé par le Budget supplémentaire des dépenses (A) 2003-2004. Cette somme a porté à 93,1 millions de dollars le total autorisé au titre des dépenses d'investissement pour la gestion de la flotte en 2003-2004. Le budget principal des dépenses 2004-2005 prévoit la somme de 82 millions dollars en dépenses d'investissement pour la gestion de la flotte.

88 *Ibid.*

côtière norvégienne a constaté que la location permettait une plus grande souplesse d'intervention à diverses tâches qui lui sont assignées. Compte tenu du succès remporté par les navires loués, elle s'est intéressée aux contrats de longue durée avec des sociétés privées utilisant de nouveaux bateaux construits selon ses spécifications. En 1994, le ministère de la Défense, responsable de la Garde Côtière, a approuvé des contrats décennaux pour des navires loués. L'équipage composé de militaires et de civils est sous le commandement d'un militaire : 8 des 24 navires (flottilles du nord et du sud) sont loués. La Garde côtière norvégienne loue également des avions. La Royal Navy britannique a créé une nouvelle classe (« River Class ») de navires pour la protection des pêches, afin de remplacer les 5 navires de la classe « Island » actuelle; 3 des nouveaux navires seront construits et loués à la Royal Navy pour une période initiale de cinq ans, après quoi la Navy aura l'option de les louer à nouveau ou de les rendre au constructeur. Cet arrangement dotera la Royal Navy d'une force moderne, efficace et rentable pour patrouiller les eaux côtières britanniques.

Selon le commissaire Adams, le MPO étudie cette solution au moment où le Ministère va de l'avant avec sa demande de financement supplémentaire. La principale question pour le MPO est de savoir si la location est la solution la plus rentable[89]. Interrogés sur la possibilité de louer des navires pour exécuter les diverses activités de la Garde côtière, les représentants syndicaux ont affirmé qu'il ne voyait pas de problème à ce que les navires soient loués dans la mesure où l'équipage sera le personnel de la Garde côtière. On souhaite également que les navires loués soient construits au Canada.

Une Garde côtière canadienne autonome munie d'un mandat élargi

Ce rapport et notre rapport précédent sur les Services de communications et trafic maritimes ont mis en évidence une série de problèmes qui affectent la Garde côtière canadienne. Ils ont également attiré l'attention sur son incapacité à relever les défis auxquels elle fait face aujourd'hui et auxquels elle sera confrontée dans un avenir prévisible. Dans le rapport précédent, le Comité proposait des solutions aux problèmes graves au sein des services de communications et de trafic maritimes : la situation n'a guère changé depuis. Le Comité est donc arrivé à la conclusion que les problèmes de la Garde côtière ne peuvent être résolus par des adaptations mineures à l'organisation. Ce serait un cataplasme sur une jambe de bois, traiter les symptômes sans remonter à la racine des problèmes.

Le premier problème, c'est que le ministère des Pêches et des Océans n'a jamais réussi à vraiment intégrer la Garde côtière à ses opérations. Au mieux, celle-ci peut être vue comme un partenaire mineur au sein du MPO. En réalité, elle est devenue encore moins que ça, elle a virtuellement disparu dans la structure du Ministère, devenant un simple prestataire des services du Ministère. Le SMA aux

[89] John Adams, *Témoignages*, 25 septembre 2003.

Services maritimes et Commissaire de la Garde côtière n'est qu'un parmi six sous-ministres adjoints et un sous-ministre associé. Le rapport sur les plans et les priorités et le rapport sur le rendement du MPO ne mentionnent guère la Garde côtière. Dans les présentations du Ministre au Comité durant notre examen des prévisions ministérielles en mai 2003, les actions visant la Garde côtière représentaient la part congrue des priorités du Ministère. Pourtant, les effectifs, les actifs et les responsabilités de la Garde côtière sont comparables à ceux des autres entités du MPO. Les responsabilités de la Garde côtière comptent pour 30 % du budget du MPO. Il est évident que le mandat, la culture et la philosophie de ces deux organismes sont différents et **que leur fusion a été catastrophique pour la Garde côtière**.

Il est décevant mais non surprenant que la Garde côtière ait été reléguée à un rôle secondaire au sein d'un Ministère dont le principal objectif est la gestion des pêches, en particulier de la pêche commerciale. Nous sommes d'avis que la Garde côtière a un rôle à jouer qui est tout au moins aussi important que celui du ministère des Pêches et des Océans, mais il est irréaliste de s'attendre à ce qu'elle puisse jouer pleinement ce rôle dans son état actuel au sein du MPO.

Le deuxième problème qui découle en partie du premier, est évident à l'examen du tableau 4 à la page 43, qui indique clairement que les dépenses prévues et autorisées sont toujours supérieures aux dépenses réelles. Cela révèle que le MPO a toujours privé la Garde côtière d'un financement adéquat[90]. La flotte rouille. L'organisme est en sous effectif. Les officiers sont surmenés, stressés et démoralisés. La Garde côtière a besoin de ressources humaines et physiques, de navires, de main d'œuvre et de technologie moderne pour faire son travail. La probabilité qu'elle obtiendra ces ressources au sein du MPO, qui a ses propres pressions financières et des priorités différentes est, à notre avis, infime.

Le troisième problème, c'est que le mandat de la Garde côtière ne tient pas compte du rôle que nous estimons qu'elle devrait jouer. Malgré son nom, la Garde côtière ne garde pas nos côtes, du moins pas au sens strict

Le Comité est par conséquent arrivé à la conclusion que la Garde côtière canadienne devrait être un organisme fédéral indépendant qui rendrait compte directement au Ministre responsable.

---

90 Les Comptes publics du Canada révèlent pour le MPO des tendances lourdes depuis l'absorption de la Garde côtière en 1996. Depuis 7 ans, les dépenses en immobilisations autorisées pour la Gestion de la flotte ont été de 67,4 millions, dont seulement 36,8 millions en moyenne, soit 55 % ont été utilisés. Pendant ce temps, les dépenses d'exploitation du même secteur sont toujours supérieures aux sommes autorisées. Durant les 6 derniers cycles budgétaires complets, à l'exception de la Gestion de la flotte, les 4 secteurs sous la responsabilité du Commissaire de la Garde côtière ont vu leurs dépenses d'exploitation réduites d'un total de 200 millions de dollars et leur dépenses d'immobilisation, de 61 millions.

Deuxièmement, le Comité pense qu'en plus de ses responsabilités traditionnelles, le mandat de la Garde côtière devrait être élargi à la sécurité de nos côtes. En d'autres mots, la Garde côtière devrait être responsable de la garde réelle des côtes et en ce sens elle jouerait un rôle officiel dans la sécurité nationale. Ce nouveau mandat de sécurité s'appliquerait aux côtes Est et Ouest, à l'Arctique, aux Grands Lacs et à la voie maritime du Saint-Laurent. Qui plus est, le Comité a conclu que la Garde côtière devrait conserver et parfois élargir ses responsabilités traditionnelles en ce qui a trait à la sécurité maritime, la facilitation du commerce maritime et la mise en valeur des océans, la protection des ressources halieutiques et la protection et l'intervention environnementales. Par exemple, il conviendrait d'élargir le rôle de la Garde côtière pour les interventions environnementales afin d'en faire le principal organisme fédéral en la matière. Ce rôle serait compatible avec l'idée selon laquelle la Garde côtière canadienne devrait détenir l'autorité nécessaire pour assurer la sauvegarde, la sécurité et l'intégrité environnementale des côtes du Canada. Dans ce mandat élargi, le Comité voit une certaine complémentarité avec le mandat des Forces armées du Canada et estime que la coordination serait du ressort des ministres concernés.

Troisièmement, la Garde côtière devrait disposer d'un financement adéquat et d'un budget indépendant. Ainsi, les axes redditionnels seraient plus clairs et il serait impossible que les programmes de la Garde côtière soient laissés pour compte à cause des priorités d'un autre organisme. Le Comité s'attend que, dans une transition vers un organisme indépendant, tout le financement actuellement alloué à la Garde côtière dans le budget du MPO continuerait de parvenir à une Garde côtière indépendante. En outre, celle-ci devrait disposer de nouveaux crédits pour accroître son rôle en matière de sécurité et investir substantiellement dans la recapitalisation de la flotte.

La première chose à faire pour la sécurité côtière, c'est repérer les activités maritimes. Compte tenu de ses responsabilités actuelles, la Garde côtière canadienne est l'organisme qui, en toute logique, doit offrir une surveillance complète des eaux canadiennes. Le Comité estime qu'elle doit être dotée de la technologie appropriée, comme l'élément basé à terre du Système d'identification automatique et des appareils radar haute fréquence à ondes de surface, qui sont des systèmes complémentaires. En outre, pour certaines tâches de surveillance, la technologie satellitaire et des appareils aériens sans pilote pourraient être rentables et méritent considération.

La deuxième chose à faire, c'est transformer les données brutes en renseignements valables pour détecter des menaces potentielles à la sécurité, aux ressources et à l'environnement des Canadiens. Il faut surtout les ressources humaines suffisantes et appropriées, l'autorisation d'échanger des renseignements de sécurité avec d'autres organismes et la possibilité d'utiliser pour cela des moyens de communication protégés.

En dernier lieu, la Garde côtière devrait avoir le pouvoir et les moyens d'intervenir énergiquement dans des situations où il y a tout lieu de croire que les intérêts du Canada sont menacés, soit pour vérifier l'absence de menace soit pour neutraliser une menace. À titre de corps policier du Canada sur les eaux, la Garde côtière devrait être autorisée à agir au nom d'autres organismes au besoin : le ministère des Pêches et des Océans, Environnement Canada, le ministère de la Justice, Transport Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, et Citoyenneté et Immigration Canada.

Afin de pouvoir jouer ce rôle policier, la Garde côtière a besoin de moyens solides pour intervenir lorsque cette intervention est justifiée. Une solution serait de transformer la Garde côtière en une direction générale de l'Armée canadienne, comme la Garde côtière norvégienne, qui est une direction générale de la Marine royale norvégienne. Le Comité reconnaît que cela serait difficile compte tenu du long passé de la Garde côtière canadienne comme organisme civil. En outre, étant donné le délabrement de l'Armée canadienne, il n'est pas du tout certain que la Garde côtière s'y trouverait en meilleure posture comme direction générale qu'au MPO.

L'autre option serait de maintenir la Garde côtière comme organisme civil mais de pourvoir ses officiers et si possible ses navires d'armements suffisants pour accomplir sa tâche. L'Islande a adopté cette voie. La Garde côtière islandaise est un organisme civil qui fait rapport au ministre de la Justice. Cependant, ses trois cotres sont équipés de canons de 40 mm. Les membres des syndicats de la Garde côtière ont déclaré que des armes légères étaient largement suffisantes. Même si la Garde côtière demeure un organisme civil, le Comité estime que le commissaire devrait avoir une expérience militaire, maritime ou comparable.

Le Comité est convaincu que ce changement est justifié pour les raisons suivantes. Les coûts élevés de l'absence de protection de nos côtes peuvent ne pas être clairement évidents parce qu'ils sont très disparates. Mentionnons les victimes du trafic illégal de drogues et d'armes, l'afflux d'immigrants illégaux, les dégâts causés à l'environnement, la pêche illégale, les pertes économiques résultant des préoccupations sécuritaires des États-Unis, même les menaces à la souveraineté du Canada.

La menace terroriste est réelle et le manque de sécurité sur nos côtes met en péril nos intérêts nationaux. Ce n'est pas seulement la sécurité du Canada qui est compromise mais aussi celle de nos voisins du Sud. Les Américains, comme on peut le comprendre, se sentent vulnérables aux attentats et cette vulnérabilité est aggravée par les circonstances qu'ils ne contrôlent pas directement. Bon nombre d'Américains estiment que le Canada n'adopte pas une position suffisamment ferme sur les questions de sécurité. La question n'est pas de savoir si cela est vrai. L'économie du Canada est étroitement liée à celle des États-Unis, qui est de loin notre principal partenaire commercial. Notre économie dépend du

libre mouvement des biens et des personnes au-delà de la frontière américaine. Environ 1,7 milliard de dollars canadiens de produits sont échangés entre nos deux pays chaque jour. Si le Canada ne sécurise pas sa frontière, « la plus longue frontière mal défendue au monde » se fermera de plus en plus, et ce, au détriment de notre économie.

Le Canada a le devoir de protéger non seulement ses propres citoyens mais également les citoyens des États-Unis. Il a également l'obligation morale et économique de protéger son environnement, ses ressources et sa souveraineté.

Par conséquent, le Comité permanent des pêches et des océans recommande :

RECOMMANDATION 9

Qu'une Garde côtière canadienne renouvelée soit constituée en agence civile indépendante.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que l'Agence de la Garde Côtière relève du ministre des Transports compte tenu notamment des deux raisons suivantes :

- **Le ministre des Transports a déjà le rôle prépondérant en terme de sécurité maritime;**

- **Le ministre des Transports est responsable du traffic maritime en général, et qu'une partie majeures des responsabilités de la Garde Côtière vise la sécurité du traffic maritime.**

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que la Garde côtière canadienne soit régie par une nouvelle loi sur la Garde côtière canadienne précisant ses attributions, dont :

- **Recherche et sauvetage;**

- **Intervention d'urgence en environnement;**

- **Rôle prépondérant en ce qui concerne l'application de la loi parmi les ministères fédéraux mandatés en matière de prévention de la pollution marine;**

- **Mandat officiel en sécurité nationale, relativement aux côtes du Canada, y compris sur les Grands Lacs et la voie maritime du Saint-Laurent;**

- **Affirmation de la souveraineté canadienne;**

- **Facilitation d'un commerce maritime sûr et efficient;**

- **Sécurité des embarcations de plaisance.**

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement fédéral effectue une évaluation de l'utilité et de la rentabilité des nouvelles technologies, dont les satellites et les appareils aériens sans pilote pour la surveillance des côtes et la sécurité maritime.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 13

Que la Garde côtière canadienne reçoive un financement complet pour ses opérations, suffisant pour ses attributions actuelles, son nouveau mandat et les responsabilités additionnelles recommandées dans ce rapport.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement fédéral s'engage immédiatement à verser à la Garde côtière canadienne des fonds d'immobilisation pour renouveler la flotte, mettre à niveau et moderniser l'infrastructure côtière et mettre en œuvre les nouvelles technologies;

Pour des raisons de souplesse et de rentabilité, que le gouvernement fédéral envisage l'option de louer des navires construits ou modifiés à ses fins pour renouveler la flotte, à condition que ces navires soient construits ou modifiés au Canada et utilisés par des équipages de la Garde côtière.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 15

Que la Garde côtière canadienne reçoive le pouvoir exprès d'agir au nom d'autres organismes : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Transports Canada, l'Agence des services frontaliers, l'Agence du revenu du Canada, et Citoyenneté et Immigration Canada, dans les situations où il y a motif raisonnable de croire que la loi canadienne est enfreinte.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 16

Qu'un nombre restreint d'officiers de la Garde côtière canadienne soient désignés comme agents de la paix, avec pouvoir d'exercer des tâches policières. Ces officiers devraient recevoir une formation en conséquence et être payés conformément à leurs nouvelles responsabilités.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 17

Qu'au besoin, les officiers de la Garde côtière soient autorisés à porter des armes légères dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 18

Que plusieurs navires de la Garde côtière soient équipés d'un armement de pont adéquat.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada continue d'appuyer la Garde côtière auxiliaire canadienne, par l'entremise de la Garde côtière canadienne, et

que le financement de la Garde auxiliaire soit augmenté, à tout le moins pour couvrir les coûts des primes d'assurance en hausse.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada assure au Bureau de la sécurité nautique de la Garde côtière canadienne un financement stable et durable, fondé sur des crédits votés, et suffisant pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement du Canada déclare que la Garde côtière canadienne est l'organisme fédéral prépondérant chargé de faire appliquer la loi parmi les ministères fédéraux mandatés en matière de prévention de la pollution marine.

RECOMMANDATION 4

Que la Garde côtière canadienne obtienne les ressources et les pouvoirs dont elle a besoin pour effectuer la surveillance et recueillir les preuves requises pour être en mesure de poursuivre les contrevenants aux lois canadiennes de lutte contre la pollution marine, de manière à dissuader les contrevenants potentiels.

RECOMMANDATION 5

Que le Procureur général du Canada instruise les procureurs fédéraux affectés à des affaires de pollution marine afin qu'ils portent à l'attention de la cour, avant que la sentence ne soit prononcée, les coûts occasionnés au contribuable canadien par l'enquête et la poursuite.

RECOMMANDATION 6

Que le gouverneur en conseil expédie en priorité la réforme réglementaire en vertu de la nouvelle *Loi sur la marine marchande de 2001* afin que celle-ci puisse entrer en vigueur dans les plus brefs délais.

RECOMMANDATION 7

Que dans l'éventualité que la Garde Côtière et le MPO n'aient pas répondu aux propositions de la marine marchande quant à une entente à long terme afin de supprimer les droits de services maritimes et de déglaçage le plus tôt possible et de travailler en collaboration pour optimiser les services et ajuster les structures de coûts, qu'elles aient la courtoisie de le faire dans les 60 jours après le dépôt de ce rapport; et

Que le Comité examine les propositions et la réponse de la Garde Côtière et du MPO.

RECOMMANDATION 8

Qu'avant qu'une décision soit prise à l'effet qu'un phare ne perde son gardien, la population et les intervenants touchés soient consultés et que toute recommandation subséquente soit référée au Comité parlementaire pertinent pour examen.

RECOMMANDATION 9

Qu'une Garde côtière canadienne renouvelée soit constituée en agence civile indépendante.

RECOMMANDATION 10

Que l'Agence de la Garde Côtière relève du ministre des Transports compte tenu notamment des deux raisons suivantes :

- **Le ministre des Transports a déjà le rôle prépondérant en terme de sécurité maritime;**

- **Le ministre des Transports est responsable du traffic maritime en général, et qu'une partie majeures des**

responsabilités de la Garde Côtière vise la sécurité du traffic maritime.

RECOMMANDATION 11

Que la Garde côtière canadienne soit régie par une nouvelle loi sur la Garde côtière canadienne précisant ses attributions, dont :

- Recherche et sauvetage;
- Intervention d'urgence en environnement;
- Rôle prépondérant en ce qui concerne l'application de la loi parmi les ministères fédéraux mandatés en matière de prévention de la pollution marine;
- Mandat officiel en sécurité nationale, relativement aux côtes du Canada, y compris sur les Grands Lacs et la voie maritime du Saint-Laurent;
- Affirmation de la souveraineté canadienne;
- Facilitation d'un commerce maritime sûr et efficient;
- Sécurité des embarcations de plaisance.

RECOMMANDATION 12

Que le gouvernement fédéral effectue une évaluation de l'utilité et de la rentabilité des nouvelles technologies, dont les satellites et les appareils aériens sans pilote pour la surveillance des côtes et la sécurité maritime.

RECOMMANDATION 13

Que la Garde côtière canadienne reçoive un financement complet pour ses opérations, suffisant pour ses attributions actuelles, son nouveau mandat et les responsabilités additionnelles recommandées dans ce rapport.

RECOMMANDATION 14

Que le gouvernement fédéral s'engage immédiatement à verser à la Garde côtière canadienne des fonds d'immobilisation pour renouveler la flotte, mettre à niveau et moderniser l'infrastructure côtière et mettre en œuvre les nouvelles technologies;

Pour des raisons de souplesse et de rentabilité, que le gouvernement fédéral envisage l'option de louer des navires construits ou modifiés à ses fins pour renouveler la flotte, à condition que ces navires soient construits ou modifiés au Canada et utilisés par des équipages de la Garde côtière.

RECOMMANDATION 15

Que la Garde côtière canadienne reçoive le pouvoir exprès d'agir au nom d'autres organismes : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Transports Canada, l'Agence des services frontaliers, l'Agence du revenu du Canada, et Citoyenneté et Immigration Canada, dans les situations où il y a motif raisonnable de croire que la loi canadienne est enfreinte.

RECOMMANDATION 16

Qu'un nombre restreint d'officiers de la Garde côtière canadienne soient désignés comme agents de la paix, avec pouvoir d'exercer des tâches policières. Ces officiers devraient recevoir une formation en conséquence et être payés conformément à leurs nouvelles responsabilités.

RECOMMANDATION 17

Qu'au besoin, les officiers de la Garde côtière soient autorisés à porter des armes légères dans l'exercice de leurs fonctions.

RECOMMANDATION 18

Que plusieurs navires de la Garde côtière soient équipés d'un armement de pont adéquat.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans	12/06/2003	48
John Adams, commissaire, Garde côtière canadienne		
Larry Murray, sous-ministre		
Bureau du vérificateur général du Canada	25/09/2003	49
Kevin Potter, directeur, Direction des opérations de vérifications		
Bill Rafuse, directeur principal		
Ron Thompson, vérificateur général adjoint		
Ministère des Pêches et des Océans		
John Adams, commissaire, Garde côtière canadienne		
Association des armateurs canadiens	07/10/2003	52
Don Morrison, président		
Chambre de commerce maritime		
Raymond Johnston, président		
Fédération maritime du Canada		
Ivan Lantz, directeur, Opérations maritimes		
Société de développement économique du Saint-Laurent		
Marc Gagnon, directeur exécutif		
TCA-Canada	09/10/2003	53
Martin Grégoire, président, Section locale 2182		
Union canadienne des employés des transports		
John Fox, président, Section locale 80809		
Michael Wing, président national		
La Garde côtière auxiliaire canadienne	21/10/2003	54
Harry Strong, directeur général		
Sénat		
Pat Carney, sénatrice		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Association canadienne du yachting

Association des armateurs canadiens

Chambre de commerce maritime

Fédération maritime du Canada

Société de développement économique du Saint-Laurent

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n^os 2, 3, 4, 5, 8 et 9*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Tom Wappel, député

Nota : Les réunions 48, 49, 52, 53 et 54 de la 2e session de la 37e législature traitent également de cette étude.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 30 mars 2004
(*Séance n° 9*)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 06, dans la pièce 705 de l'édifice de La Promenade, sous la présidence de Tom Wappel, (*président*).

Membres du Comité présents : Andy Burton, Rodger Cuzner, Loyola Hearn, Bill Matthews, L'hon. Shawn Murphy, Carmen Provenzano, Jean-Yves Roy, Gary Schellenberger, Paul Steckle, Peter Stoffer, Tom Wappel et Bob Wood.

Aussi présents : Bibliothèque du Parlement : François Côté, analyste; Alan Nixon, analyste principal.

Témoins : Ministère des Pêches et des Océans : Sharon Ashley, directrice générale, Coordination des politiques et liaison; Yves Bastien, commissaire du développement de l'aquaculture; Jean-Claude Bouchard, sous-ministre délégué; George Da Pont, sous-ministre adjoint, Ressources humaines et services intégrés; Sue Kirby, sous-ministre adjointe, Océans; Wendy Watson-Wright, sous-ministre adjointe, Sciences; David Bevan, sous-ministre adjoint intérimaire, Gestion des pêches.

Conformément à l'article 81(4) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Budget principal des dépenses 2004-2005 : crédits 1, 5 et 10 sous la rubrique PÊCHES ET OCÉANS.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude approfondie sur la Garde côtière canadienne.

À 12 h 06, la séance est suspendue.

À 12 h 09, le Comité commence à siéger à huis clos.

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée telle qu'elle a été modifiée, à condition que M. Roy approve la version finale en français avant le dépôt du rapport.

Il est convenu, — Que le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport des modifications jugées nécessaires au plan grammatical ou stylistique, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport

Il est convenu, — Que, le rapport soit adopté par consentement unanime.

À 12 h 28, la séance est suspendue.

À 12 h 29, la séance reprend.

Conformément à l'article 81(4) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Budget principal des dépenses 2004-2005 : crédits 1, 5 et 10 sous la rubrique PÊCHES ET OCÉANS.

À 13 h 04, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière de Comité

Angela Crandall